

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE

L'EXÉCUTION DES JUGEMENTS

CONTRE

LES PERSONNES MORALES DU DROIT ADMINISTRATIF

(État. Départements. Communes. Établissements publics)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 9 Novembre 1910, à 1 h. 1/4

PAR

André DEFERT

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. WAHL, } *professeurs.*
 { HITIER, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE

L'EXÉCUTION DES JUGEMENTS

CONTRE

LES PERSONNES MORALES DU DROIT ADMINISTRATIF

(État. Départements. Communes. Établissements publics)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 9 Novembre 1910, à 1 h. 1/4

PAR

André DEFERT

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. WAHL, } *professeurs.*
 { HITIER, }

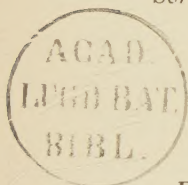
PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1910





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

1. Quand, à la suite d'un procès, il est intervenu une décision passée en force de chose jugée¹ constatant et consacrant définitivement le droit prétendu par l'un des plaideurs, il arrive le plus souvent que la partie qui a succombé s'incline devant la sentence du juge et exécute la condamnation qui a été prononcée contre elle.

S'il s'agit d'une action réelle en revendication, elle laissera son adversaire prendre possession de l'objet en litige. S'il s'agit d'une action personnelle et que le jugement consacre au profit d'une des parties non plus un droit de propriété, mais un droit de créance, le débiteur

¹ Cette décision n'émane pas nécessairement de la Cour de Cassation ou du Conseil d'Etat. Elle peut être aussi bien un jugement de Tribunal civil qu'un arrêt de Cour d'appel ou un arrêté de Conseil de préfecture.

En ce qui concerne spécialement les décisions des juridictions administratives, bien que non revêtues de la formule, elles sont exécutoires et emportent hypothèque judiciaire au même titre que les arrêts et jugements des Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire. Cf. *infra*, p. 50, notes 1 et 2 et p. 51, note 2.

paiera entre les mains de son créancier la somme représentant le montant des condamnations en principal, intérêts et frais, telles qu'elles résultent du jugement.

2. Mais il peut se faire que le débiteur, soit qu'il ne puisse, soit qu'il ne veuille, se refuse obstinément à exécuter volontairement le jugement qui l'a condamné. Il faut donc de toute nécessité que la partie qui a triomphé ait un moyen légal de parvenir à l'exécution forcée du jugement qui consacre son droit.

Pour l'action réelle, la chose est des plus simples. Une fois muni de son titre revêtu de la formule exécutoire, la partie dont le droit a été consacré par jugement, requerra l'assistance de la force publique et se fera mettre en possession de l'objet litigieux, au besoin *manu militari*.

Pour celui qui a intenté une action personnelle et qui a obtenu un jugement portant condamnation à son profit d'une certaine somme d'argent, il n'en est plus de même, et le législateur a dû organiser à son intention toute une série de moyens destinés à lui procurer l'exécution de son titre.

3. Quels sont donc les moyens d'exécution mis par la loi à la disposition du créancier d'une somme d'argent, pour vaincre l'obstination et le mauvais vouloir du débiteur ?

En 1806, lors de la promulgation du Code de procédure civile, le créancier avait deux moyens d'arriver à ses fins, soit qu'il exerçât des poursuites sur les biens par

des saisies de meubles et d'immeubles ¹, soit qu'il poursuivît la personne même de son débiteur au moyen de la contrainte par corps, c'est-à-dire de l'emprisonnement du débiteur dans les cas expressément limités où la loi l'autorisait.

4. La loi du 22 juillet 1867 ayant supprimé la contrainte par corps en matière civile, commerciale et vis-à-vis des étrangers, et l'ayant conservée seulement en matière criminelle, correctionnelle et de simple police, le titre XV du livre V de la 1^{re} partie du Code de procédure civile qui traite « De l'emprisonnement » n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif et historique. Il est du reste infiniment probable qu'avec l'individualisme, le libéralisme, et les idées du respect et de la protection dus à l'individu, qui ont pris à notre époque une telle importance et un si grand développement, cette institution antique et surannée de la contrainte par corps n'a aucune chance de renaître de ses cendres.

¹ C. civ. art. 2093 : « Les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers ; et le prix s'en distribue entre eux par contribution à moins qu'il n'y ait entre les créanciers des causes légitimes de préférence ».

C. civ. art. 2204 : « Le créancier peut poursuivre l'expropriation : 1^o des biens immobiliers et de leurs accessoires réputés immeubles appartenant en propriété à son débiteur ; 2^o de l'usufruit appartenant au débiteur sur les biens de même nature ».

C. pr. civ. art. 557 : « Tout créancier peut, en vertu de titres authentiques ou privés, saisir-arrêter entre les mains d'un tiers les sommes et effets appartenant à son débiteur ou s'opposer à leur remise ».

5. A l'heure actuelle les seules voies d'exécution possibles sont celles sur les biens, c'est-à-dire la saisie sous toutes ses formes : saisie-arrêt ¹, saisie-exécution ², saisie-brandon ³, saisie des rentes ⁴, saisie-gagerie ⁵, saisie-conservatoire ⁶, saisie-foraine ⁷, saisie-revendication ⁸ sur les meubles, saisie-immobilière sur les immeubles ⁹.

Ces diverses saisies, outre la classification en saisies-mobilières et saisies-immobilières, se divisent en deux classes bien distinctes : les unes, telles que la saisie-exécution, la saisie-brandon, la saisie des rentes, la saisie-immobilière constituent vraiment des voies d'exécution forcée au véritable sens du mot. Dans la saisie-gagerie, la saisie-conservatoire, la saisie-foraine et la saisie-revendication au contraire, il ne faut voir que de simples mesures de précaution, destinées uniquement à empêcher pendant l'instance la disparition des effets mobiliers sur lesquels le saisissant prétend avoir un droit de gage général ¹⁰ ou spécial ¹¹, ou un droit de propriété.

Quant à la saisie-arrêt, elle n'appartient exclusivement ni

¹ C. proc. civ. art. 557 et suiv.

² C. proc. civ. art. 583 et suiv.

³ C. proc. civ. art. 626 et suiv.

⁴ C. proc. civ. art. 636 et suiv.

⁵ C. proc. civ., art. 819.

⁶ C. proc. civ., art. 417.

⁷ C. proc. civ., art. 822.

⁸ C. proc. civ., art. 826 et suiv.

⁹ C. proc. civ. 1^{re} part., livre V, titres XII et XIII.

¹⁰ Art. 2092 du C. civ.

¹¹ Art. 2102-1^o du C. civ.

à l'une ni à l'autre branche de cette division : mesure de précaution au début et destinée cependant à devenir par la suite une exécution forcée, mais à l'égard d'un tiers, sa nature a donné lieu à de nombreuses controverses doctrinales, dont l'examen nous entraînerait hors du cadre de notre sujet ¹.

6. Enfin il y a lieu de ranger dans une catégorie spéciale l'hypothèque judiciaire, qui n'est pas à proprement parler une voie d'exécution, mais qui permet au créancier, muni d'un titre exécutoire portant condamnation d'une somme d'argent à la charge du débiteur, de prendre en vertu de ce titre inscription d'hypothèque judiciaire sur tous les immeubles appartenant au débiteur, et qui, au cas où celui-ci se refuserait à payer, lui donne le droit de faire vendre les immeubles hypothéqués et de toucher par préférence le montant de sa créance sur le prix de la vente ².

Cette faculté de prendre hypothèque sur les immeubles de son débiteur, accordée par l'article 2123 du Code civil au créancier porteur d'un titre, constitue pour ce dernier un moyen très efficace de se faire payer et, comme telle, l'hypothèque judiciaire trouve tout naturellement sa place dans l'étude des moyens d'exécution.

¹ Cf. Glasson, *Procédure civile*, 3^e édit., t. II, p. 188 et 189.

² C. civ. art. 2123 : « L'hypothèque judiciaire résulte des jugements, soit contradictoires, soit par défaut, définitifs ou provisoires, en faveur de celui qui les a obtenus..... Elle peut s'exercer sur les immeubles actuels du débiteur et sur ceux qu'il pourra acquérir....,

7. Mais ces voies d'exécution, saisies et hypothèque judiciaire, qui permettent au créancier de vaincre le mauvais vouloir ou l'inertie du débiteur, pourront-elles également être employées quand le débiteur sera, non plus un simple particulier, mais une personne morale du droit administratif, Etat, Département, Commune, Etablissement public, Etablissement d'utilité publique.

En ce qui concerne les actions réelles, la question ne se pose même pas. L'adversaire de la personne morale administrative pourra, pour se faire mettre en possession de l'objet dont il a été reconnu par jugement légitime propriétaire, requérir l'assistance de la force publique, absolument comme s'il avait en face de lui un simple particulier : la formule exécutoire produira son plein et entier effet.

Mais s'il s'agit d'un créancier d'une somme d'argent, va-t-il en être de même ? Le droit commun s'appliquera-t-il ?

8. La question, par l'intérêt pratique considérable qu'elle présente, nous a paru de nature à justifier le choix de notre sujet.

L'importance grandissante des personnes morales administratives dans la vie politique et économique du pays et le développement sans cesse croissant de leurs attributions devaient avoir leur répercussion dans les rapports de ces administrations avec les particuliers.

Sans parler des cas, de jour en jour plus nombreux, où la responsabilité de l'Etat ou des communes se trouve

mise en jeu par suite d'émeute ou de grève et donne lieu à une réparation pécuniaire au profit des victimes, on n'en finirait pas si l'on voulait énumérer les différentes causes qui peuvent rendre un particulier créancier d'une personne morale administrative. Les concessions de travaux publics, à elles seules, servent de point de départ à de nombreuses contestations, qui se terminent le plus souvent par la reconnaissance d'une créance au profit du fournisseur ou de l'entrepreneur. Les contrats passés par les communes pour la fourniture d'eau, de gaz ou d'électricité donnent lieu également à des procès qui peuvent constituer des particuliers créanciers de la commune. Les départements, les communes, les établissements publics, pour la gestion de leur patrimoine, procèdent couramment à des ventes, à des locations, à des échanges, etc., à propos desquels des contestations prennent naissance : d'où nouvelle source de créances pour les particuliers qui ont traité avec la personne morale administrative.

Et ainsi de suite.

Il ne nous paraît donc pas exagéré de dire que la question de l'exécution des condamnations prononcées contre les personnes administratives présente un intérêt pratique considérable.

« Tous les jours », écrivait déjà en 1865 un spécialiste en matière de droit administratif, ¹ « à la suite de procès

¹ Serrigny, *Du paiement des dettes des communes. Revue critique* 1865, t. XXVI, p. 126.

« gagnés contre une commune, j'entends les avoués et
« les avocats demander quels sont les moyens de con-
« traindre la commune à payer les condamnations pro-
« noncées contre elle...

Or, depuis cette époque, loin de diminuer, le nombre des procès soutenus par les personnes morales administratives s'est augmenté dans de très notables proportions.

9. Lorsque la personne morale administrative a succombé, il est du plus grand intérêt pour son adversaire de connaître exactement la marche à suivre pour mettre son titre à exécution.

Pourra-t-il se servir des voies d'exécution du droit commun, saisir et faire vendre tous les biens composant le patrimoine de sa débitrice, prendre inscription d'hypothèque judiciaire sur ses immeubles, absolument comme s'il avait en face de lui un simple particulier ?

Ou au contraire la qualité et le caractère spécial du débiteur ne vont-ils pas quelque peu limiter le droit du créancier ? La faculté, qui résulte pour ce dernier du principe édicté par l'article 2092 du Code civil, subit-elle de ce chef quelques restrictions, et ces restrictions quelles sont-elles ?

Ou même enfin ce droit du créancier est-il tout à fait inexistant et les voies d'exécution du droit commun sont-elles complètement inapplicables aux personnes morales administratives ?

10. Après avoir examiné dans une I^{re} Partie ces différentes questions en recherchant tant dans les textes que

dans la doctrine et la jurisprudence quelles sont les solutions les plus rationnelles, nous nous proposons dans une II^e Partie d'étudier en détail le système spécial de contrainte légale organisé par le législateur et actuellement applicable aux diverses personnes morales administratives.

PREMIÈRE PARTIE

LES VOIES D'EXÉCUTION DU DROIT COMMUN
SONT-ELLES APPLICABLES AUX PERSONNES MORALES
DU DROIT ADMINISTRATIF ?

TITRE I

LES SAISIES

CHAPITRE PREMIER

L'ETAT

11. « Dans l'exercice des droits des créanciers de l'Etat », écrivent très justement MM. Dumesnil et Pallain¹, « il faut « distinguer entre la faculté qu'ils ont d'obtenir contre le « Trésor public une condamnation en justice et les actes « qui ont pour but de mettre leur titre à exécution. Pour « l'obtention du titre, il est hors de doute que tout « créancier d'une somme peut s'adresser aux Tribunaux, « dans tous les cas qui ne sont pas spécialement attri- « bués à l'Administration ; mais pour obtenir un paye- « ment forcé le créancier de l'Etat ne peut jamais « s'adresser qu'à l'Administration. »

12. C'est là un principe aujourd'hui incontesté et qui

¹ Dumesnil et Pallain, *Législation du Trésor public*, p. 86, n° 85.

remonte assez loin dans le passé puisque Merlin rapporte une ordonnance du roi d'Espagne du 20 juin 1655 interdisant en Belgique la saisie par les créanciers de l'Etat, soit des deniers, soit des biens nationaux ¹.

Cette règle est du reste traditionnelle en droit public français. Dans notre ancien droit, il ne pouvait être fait de saisie des revenus du Roi entre les mains de ses fermiers et receveurs, par les personnes envers qui le Roi était débiteur. C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil du 5 août 1738 cassa et annula « une saisie faite à la requête
« d'un sieur M..., créancier du Roi, entre les mains du
« directeur des domaines de Toulouse, avec défense
« audit sieur et à tous autres de faire aucune saisie entre
« les mains du fermier des domaines pour raisons de

¹ Cf. Merlin, *Questions de droit*, Vo *Nation*, § 4. « Avons interdit
« et interdisons par cette provision, et jusqu'à autre ordonnance, à
« tous nos créanciers et rentiers, ores que pourvus de procure d'hypo-
« thèque générale ou spéciale sur nos biens et droits domaniaux, de
« procéder, pour le recouvrement de leurs rentes et dettes, par les
« voies d'arrêt, claim ou saisies, ou exécution sur les biens, parties et
« droits de nosdits domaines et sur les deniers à nous dus par les fer-
« miers ou débiteurs d'iceux biens et droits, ou de nos receveurs et
« collecteurs domaniaux; le tout à peine de nullité, et que lesdits
« arrêts seront tenus pour non faits;..... Et afin que sous prétexte
« de la présente ordonnance, lesdits créanciers et rentiers ne soient
« empêchés en la poursuite judiciaire de leurs actions et dettes sus-
« dites, et qu'il puisse être pourvu au payement de ce qui leur est
« légalement dû, selon l'état présent de nos domaines et finances,
« iceux créanciers n'ayant pu être pourvus de payement par nos
« officiers, ou voyes de nos finances, auxquels ils auraient dû recou-
« rir en préalable, se pourront ou se devront audit effet adresser par
« requête à ceux de notre conseil privé. Ordonnons à tous juges, etc.

« créances qu'ils prétendront avoir à exercer contre le
 « Roi, sauf à eux à se pourvoir par devers Sa Majesté
 « pour être statué ainsi qu'il appartiendra sur la repré-
 « sentation de leurs titres ¹. »

Le principe d'inaliénabilité absolue des biens domaniaux consacré par l'ancien droit fut conservé intact par la Révolution, avec cependant comme dérogation la possibilité d'une aliénation, à condition qu'elle ait été consentie par les représentants de la nation. « Les
 « domaines nationaux et les droits qui en dépendent
 « sont et demeurent inaliénables sans le consente-
 « ment et le concours de la nation... Les droits utiles et
 « honorifiques ci devant appelés régaliens et notamment
 « ceux qui participent de la nature de l'impôt ne sont
 « point communicables ni cessibles ². »

13. On trouve, en outre, trois applications de ce principe l'une à propos des douanes ³, l'autre au sujet des postes ⁴, la troisième concernant les contributions indirectes.

¹ *Dictionnaire des Domaines*, Paris, 1775, t. II, V^o *Saisie-arrêt*, p. 493 ; — Denisart, *Collection de décisions nouvelles*, Paris, 1771, t. IV, V^o *Saisie-arrêt*, p. 418, n^o 19.

² Loi du 22 novembre 1790, art. 8 et 9.

³ La loi du 22 août 1791, t. XII, art. 9, dispose : « Toutes saisies du
 « produit des droits faites entre les mains des receveurs, ou en celles
 « des redevables envers la régie, seront nulles et de nul effet ; nonobs-
 « tant lesdites saisies, les redevables seront contraints au paiement
 « des sommes dues par eux, et les huissiers qui auront fait aucun
 « desdits actes, seront interdits de leurs fonctions et condamnés en
 « mille livres d'amende, sauf aussi les dommages et intérêts contre
 « les huissiers et contre les saisissants. » *J. des avoués*, t. XIX, p. 258.

⁴ La loi du 24 juillet 1793, art. 76, porte : « Les paiements, ainsi

tes ¹, d'où il résulte qu'il est impossible à un créancier de l'Etat de faire des saisies-arrêts entre les mains des débiteurs de l'Etat.

14. Mais ces textes ne doivent pas être considérés comme limitatifs. La règle inscrite dans les lois de 1791 et 1793 et dans le décret de l'an XIII a une portée beaucoup plus générale et le privilège d'insaisissabilité s'étend indistinctement à tous les biens ou sommes appartenant à l'Etat ².

15. Cette extension résulte tout d'abord d'un arrêt de la Cour de Cassation du 16 thermidor an X³, réformant un jugement du Tribunal civil de Wissembourg du 3 floréal an X qui avait validé la saisie-arrêt formée par une dame M... entre les mains du greffier dudit Tribunal sur toutes les sommes, deniers ou valeurs qu'il avait en mains et qu'il était dans le cas de verser dans les caisses de la régie de l'Enregistrement ; ladite saisie-arrêt était

« que les chevaux, provisions, ustensiles et équipages destinés au service de la poste ne pourront être saisis sous aucun prétexte. »

¹ Le décret du 1^{er} germinal an XIII, art. 48, est ainsi conçu : « Toutes saisies du produit des droits faites entre les mains des préposés de la régie ou dans celles de ses redevables seront nulles et de nul effet. » *Journ. des avoués*, t. XIX, p. 269.

² Au temps où il y avait une liste civile, les deniers de la liste civile, comprenant aussi bien les sommes tirées directement du Trésor public que les produits et revenus des biens faisant partie de la liste civile, étaient considérés comme assurant le fonctionnement d'un service public et avaient été comme tels déclarés insaisissables par l'article 29 de la loi du 2 mars 1832.

³ Cf. Merlin, *op. et loc. cit.*

faite pour avoir remboursement d'une somme de 996 fr.60, induement perçue par l'Enregistrement.

Après la déclaration affirmative du greffier, et malgré la régie de l'Enregistrement qui avait conclu à ce que « la saisie-arrêt fut déclarée nulle et contraire aux lois « concernant la manutention des deniers publics... », le Tribunal avait purement et simplement déclaré la saisie bonne et valable.

« Ce jugement », observait le Ministre des Finances dans une lettre adressée le 17 messidor an X au Ministre de la Justice, « est absolument contraire aux principes « qui régissent la comptabilité des deniers publics. « Toutes les sommes dues par les officiers publics, et « même par les particuliers, pour les droits d'enregistre- « ment et de greffe, doivent, dès le moment où elles « sont exigibles, être considérées comme si elles avaient « été versées dans les caisses de l'administration ; et s'il « était permis aux créanciers de la République de les « saisir, le recouvrement serait entravé à chaque ins- « tant. Le gouvernement ou ses agents ayant pouvoir à « cet effet ont seuls la disposition des deniers composant « le revenu public, et le pouvoir judiciaire ne peut aucu- « nement s'y immiscer. »

Le Commissaire près le Tribunal de Cassation [Procureur général] chargé par le Gouvernement de dénoncer à ce Tribunal le jugement de Wissembourg, requit qu'il plut au Tribunal de Cassation : « Vu l'article 13 du titre II « de la loi du 24 août 1790 ainsi conçu : Les fonctions

« judiciaires sont distinctes et elles demeureront toujours
« séparées des fonctions administratives ; les juges ne
« pourront à peine de forfaiture, troubler, de quelque
« manière que ce soit, les opérations des corps adminis-
« tratifs, ni citer devant eux les administrateurs à raison
« de leurs fonctions ; — Casser et annuler pour excès de
« pouvoir le jugement rendu le 3 floréal an X par le Tri-
« bunal civil de Wissembourg entre la régie de l'Enre-
« gistrement, le greffier dudit Tribunal et la dame M... »

Le Tribunal de Cassation (section des requêtes) par arrêt du 16 thermidor an X cassa le jugement conformément à ces conclusions

16. Un autre arrêt de la Cour de Cassation (chambre civile) du 31 mars 1819 a résolu également la question dans le même sens.

Etant données les circonstances particulières de cette affaire, nous croyons également devoir la rapporter, d'après le Recueil de Sirey ¹.

Le sieur J..., créancier de la Direction générale de l'Enregistrement pour une somme de 455 francs, montant de droits indûment perçus, réclama à cette dernière son remboursement avec les intérêts à compter du jour de l'indue perception. En outre, il pratiqua une saisie-arrêt entre les mains du receveur de Blois sur les deniers de la Direction générale, en s'appuyant sur les articles 561 et 569 du Code de procédure civile, qui, suivant

¹ Sirey, *Recueil général de lois et arrêts*, 1819, 1. 352.

lui, réglaient la procédure particulière à suivre en pareil cas.

La Direction générale répondit que les articles 561 et 569 du Code de procédure civile n'autorisaient la saisie-arrêt entre les mains des dépositaires de deniers publics que sur les deniers appartenant à des particuliers, mais que le législateur n'avait nullement entendu permettre de pratiquer une saisie-arrêt sur les deniers publics, c'est-à-dire appartenant à l'Etat, et qu'en conséquence, en vertu du principe même de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, les tribunaux ne pouvaient prononcer la validité d'une pareille saisie.

Le 16 août 1817, jugement du Tribunal civil de Vendôme qui déclare la saisie bonne et valable et ordonne que le receveur tiers saisi versera entre les mains du sieur J. . . la somme par lui réclamée avec les intérêts à compter du jour où elle avait été payée.

Pourvoi en cassation de la part de la Direction générale de l'Enregistrement. La Cour statua en ces termes :

« La Cour, sur la fin de non-recevoir, . . . Rejette.

« Et statuant au fond :

« Vu les divers articles de la loi du 24 août 1790, et
« notamment l'article 13 du titre II. Vu aussi l'article 5
« de l'arrêté du gouvernement du 18 fructidor an VIII,
« portant : Au moyen de ces dispositions, il est de nou-
« veau expressément défendu à toute autorité civile et
« militaire à peine d'en répondre personnellement, de
« disposer d'aucune somme dans les caisses publiques.

« Les payeurs et receveurs seront également responsa-
 « bles de tout ce qu'ils auraient payé sans une ordon-
 « nance régulière

« Et attendu : 1°)

« 2°) Que les lois citées interdisent expressément
 « à toute autorité civile et militaire de disposer, sous
 « quelque prétexte que ce soit, des deniers déposés dans
 « les caisses publiques ; Que si les articles 561 et 569 du
 « Code de procédure civile parlent de saisies-arêts à exer-
 « cer dans les mains des receveurs des deniers publics,
 « cela ne doit s'entendre que des saisies faites sur les par-
 « ticuliers envers lesquels le fisc est redevable, et à l'é-
 « gard seulement des deniers appartenant à ces parti-
 « culiers ; Mais que les deniers appartenant au fisc ne
 « peuvent jamais être saisis dans les caisses publiques à la
 « requête de ses créanciers, sauf à ceux-ci à se pourvoir
 « administrativement pour obtenir le paiement de leurs
 « créances ; D'où il suit qu'en autorisant, dans l'espèce,
 « les défendeurs à saisir et arrêter, dans les mains du
 « receveur de la régie à Blois les deniers de sa caisse,
 « sous le prétexte des condamnations prononcées à leur
 « profit par les jugements et exécutoire dont il s'agit, le
 « Tribunal de Vendôme a encore excédé ses pouvoirs,
 « faussement appliqué les articles 561 et 569 du Code
 « de procédure civile et violé la loi précitée du 24 août
 « 1790 et l'arrêté du gouvernement du 18 fructidor an VIII,
 « — Casse ¹

¹ MM. Dumesnil et Pallain, *op. cit.*, p. 90, font très justement

17. On peut encore citer dans le même sens un arrêt de la Cour de Paris du 2 mars 1831 ¹, qui décide qu'un créancier du fisc ne peut saisir-arrêter les deniers publics, alors même que, consistant en capitaux non encore entrés dans les caisses publiques et dus par des tiers, ils n'auraient pas reçu une destination particulière ²; un arrêt

remarque que l'arrêté du gouvernement du 18 fructidor an VIII, sur lequel s'appuie ce dernier arrêt, n'a point été visé dans la première décision du Tribunal de Cassation du 16 thermidor an X, rapportée plus haut, et il est permis de supposer qu'à cette époque on n'a pas songé à attribuer à cet arrêté le sens général que lui prête l'arrêt de 1819.

En effet, on sait que pendant les guerres de notre première Révolution, les généraux, pressés par des circonstances impérieuses, exigeaient souvent des autorités civiles, pour les besoins de la guerre, la remise des fonds versés par les contribuables dans les caisses publiques ou de ceux envoyés du siège du gouvernement avec une destination spéciale. L'arrêté du 18 fructidor an VIII a pour objet de mettre un terme à cet abus de pouvoir; il n'est intervenu que « pour « déterminer la manière de régler les dépenses imprévues faites dans « les départements pour le service militaire », et la disposition de l'article 5, visée par l'arrêt de cassation de 1819, qui ne peut être isolée des autres dispositions de l'arrêté, est une espèce de pénalité portée contre les autorités civiles et militaires, et contre les payeurs et receveurs pour assurer l'exécution de cet arrêté.

Il semble donc difficile d'appliquer ce texte à un créancier de l'Etat porteur d'un jugement exécutoire.

¹ S. 1831. 2. 400.

² Le jugement du Tribunal civil de la Seine du 21 mai 1830, confirmé par l'arrêt précité, disait notamment : « Attendu que si les « sommes ou valeurs appartenant à l'Etat, doivent, comme celles des « particuliers, répondre du paiement des condamnations contre lui « prononcées, il est de principe qu'au gouvernement seul et à ses « agents appartient de pourvoir à cet acquittement, parce qu'à lui seul

de Poitiers du 7 août 1835 ¹ relatif aux droits des créanciers d'un condamné par contumace sur les biens de ce dernier ²; un jugement du Tribunal civil de la Seine du 5 janvier 1889 ³ et un arrêt de la Cour de Cassation du 5 mai 1885 ⁴ qui posent le principe d'une façon très générale.

18. La doctrine est du reste complètement d'accord avec la jurisprudence.

« Il est bien évident », dit M. Glasson ⁵, « que les
« biens placés hors du commerce, notamment les
« biens du domaine public de l'Etat, des départements,
« des communes, des établissements publics, ne sont pas

« appartient le droit d'en disposer d'après les règles de comptabilité
« des deniers publics, consacrées d'après les lois et règlements ;

« Attendu que permettre de saisir aucuns de ces deniers de quelque
« nature qu'ils soient et de quelque cause qu'ils proviennent, serait à
« la fois porter atteinte à ce principe qui est d'ordre public et entra-
« ver la marche du gouvernement....

« Par ces motifs,

« Annule purement et simplement les oppositions dont s'agit.... »

¹ S. 1835. 2. 517.

² Cf. également Avis du Conseil d'Etat du 19 août 1809. S. 1810. 2. 9.

³ *Gaz. Pal.* 1889. 1. Supplém. 21.

⁴ S. 86. 1. 353. ...Attendu qu'il est de principe absolu de droit, qu'il n'appartient pas à un créancier de l'Etat, même pour assurer l'exécution d'une condamnation judiciaire obtenue contre celui-ci, de faire saisir-arrêter, entre les mains d'un tiers, les deniers ou autres objets qui sont la propriété de l'Etat ; Que cette règle doit recevoir son application alors que le débiteur est un Etat étranger et que les sommes ou effets saisis sont en France, comme c'est le cas de l'espèce ; Que, par suite, en le décidant ainsi, l'arrêt attaqué n'a violé aucune des dispositions légales visées au pourvoi ; — Rejette....

⁵ *Op. cit.* t. II, p. 154.

« saisissables, par cela même qu'ils sont inaliénables ;
« fussent-ils même aliénables, ils ne pourraient pas da-
« vantage être saisis. »

Faisant allusion aux textes rapportés plus haut MM. Chauveau et Carré ¹ déclarent que ces dispositions de lois sont fondées sur un principe général qui doit les rendre communes à tous les deniers appartenant à l'Etat, quelle que soit leur provenance. Ce principe, ajoutent-ils, c'est que « toutes les sommes dues à l'Etat, « doivent, dès le moment où elles sont exigibles, être con-
« sidérées comme si elles avaient été versées dans les
« caisses de l'Administration ».

C'est également l'avis de M. Roger ² pour lequel les textes formels applicables aux douanes et aux contributions indirectes, bien que se référant à des matières spéciales, ne sont que les « corollaires d'une règle générale »³.

19. Toutefois la prohibition de saisir les deniers dus à l'Etat n'emporte nullement celle de saisir dans les caisses publiques ceux dus par l'Etat à des tiers. En d'autres termes, « l'Etat, qui ne peut pas jouer dans une saisie-ar-

¹ *Proc. civ.* t. IV, Q. 1923.

² *Traité de la saisie-arrêt*, p. 258.

³ Dans le même sens : Pigeau, *Commentaire sur le Code de procédure civile*, p. 154. — Merlin, *Questions de droit*, V^o *Nation*, § IV. — Favard de Langlade, *Procéd. civile*, t. V, p. 4, n^o 9. — Thomine-Desmazures, t. II, p. 62. — Bioche, *Dictionnaire*, V^o *Saisie-arrêt*, n^o 66. — *Adde* : Rousseau et Laisney, *Dict. de procédure civ.*, t. VII, V^o *Saisie-arrêt*, n^o 24.

« rêt le rôle de débiteur saisi, peut fort bien y jouer et y
« joue en effet fort souvent celui de tiers saisi ¹ ». Cependant cette faculté qu'ont les créanciers d'un débiteur, qui serait lui-même créancier de l'Etat, de former des saisies sur les sommes dues par l'Etat à leur débiteur comporte diverses exceptions, à l'égard notamment des fonds destinés aux entrepreneurs de travaux publics, des paiements relatifs au service de la poste aux lettres, des traitements des agents diplomatiques, des pensions accordées par l'Etat à titre d'aliments, des retraites et pensions militaires, etc. ².

Mais ces exceptions ne portent aucunement atteinte au principe qui a toujours été et reste encore aujourd'hui incontesté : le principe de l'insaisissabilité de tous les biens ou sommes dus ou appartenant à l'Etat.

Boitard, *Procéd. civ.*, 5^e éd., t. II, p. 405. C. pr. civ., art. 561 et 569.

² Cf. sur tous ces points : Dumesnil et Pallain, *op. cit.*, pp. 92 à 113.

— Bioche, *op. et loc. cit.* — Roger, *op. cit.*, n^o 289, p. 289 et suiv.

CHAPITRE II

AUTRES PERSONNES MORALES ADMINISTRATIVES

§ 1. — Communes.

20. De même que les créanciers de l'Etat, les créanciers des communes, s'ils peuvent s'adresser aux Tribunaux pour obtenir un titre ¹, n'ont pas le droit de recourir contre leurs débitrices aux voies ordinaires d'exécution ². Il leur est interdit de pratiquer des saisies sur les biens communaux, meubles ou immeubles, et cela, qu'il s'agisse de biens faisant partie du domaine public des communes ou de biens constituant leur domaine privé.

Déjà, dans l'ancien droit, les revenus appartenant aux communes avaient été déclarés insaisissables par le Conseil du Roi ³ et la jurisprudence faisait remonter cette interdiction à un Edit d'avril 1683 sur la tutelle administrative.

¹ Cf. Dijon, 17 juillet 1872. S. 73. 2. 41.

² Cf. Dufour, *Droit administratif*, 3^e édit., t. III, n^o 524, p. 570.

³ Morgand, *Commentaire de la Loi municipale*, t. II, n^o 1233, p. 68.

⁴ Arrêts des 9 juin 1778 et 27 mai 1783.

21. Dans notre législation moderne, cette extension du privilège d'insaisissabilité aux biens des communes résulte de deux avis du Conseil d'Etat, l'un du 18 juillet 1807, approuvé le 12 août suivant, qui déclara insaisissables les fonds des communes déposés à la Caisse d'amortissement, l'autre du 11 mars 1813, approuvé le 26 mai suivant, qui proclama solennellement l'impossibilité pour une administration de l'Etat de saisir-arrêter toute espèce de fonds, quels qu'ils soient, dus ou appartenant aux communes.

Voici ces deux textes :

Avis du 12 août 1807 ¹. « Le Conseil d'Etat.... Consi-
« dérant que dans l'exercice des droits des créanciers
« des communes, il faut distinguer la faculté qu'ils ont
« d'obtenir contre elles une condamnation en justice et
« les actes qui ont pour but de mettre leur titre à exé-
« cution ; — Que pour l'obtention du titre, il est hors de
« doute que tout créancier d'une commune peut s'adres-
« ser aux tribunaux, dans les cas qui ne sont pas spéciale-
« ment attribués à l'administration ; mais que pour obtenir
« un paiement forcé, le créancier d'une commune ne
« peut jamais s'adresser qu'à l'administration ; — Que cette
» distinction, constamment suivie par le Conseil d'Etat,
« est fondée sur ce que, d'une part, les communes ne
« peuvent faire aucune dépense sans y être autorisées par
« l'administration, que, de l'autre, les communes n'ont

¹ *Bulletin des Lois*, n° 2262 et Sirey, *Lois annotées*, 1^{er} vol., p. 751.

« que la disposition des fonds qui leur sont attribués
« par le budget, et qui tous ont une destination dont
« l'ordre ne peut être interverti ; — Considérant en outre
« que, d'après l'arrêté du gouvernement du 19 ventôse
« an X qui a constitué la Caisse d'amortissement dépo-
« sitaire des fonds appartenant aux communes, elle ne
« peut les mettre à leur disposition sans une décision
« du Ministre de l'Intérieur ; — Que cette précaution a
« pour but de prévenir tout abus dans l'emploi des
« fonds et d'en régler la disposition de la manière la plus
« avantageuse aux communes ; — Considérant enfin que
« la Caisse d'amortissement doit être regardée non comme
« débitrice des communes, mais seulement comme dépositaire
« de leurs fonds, et comme leur caisse particulière
« destinée à garder une partie désignée de leur actif,

« Est d'avis que la Caisse d'amortissement ne doit pas
« recevoir des oppositions de la part des particuliers sur
« les fonds appartenant aux communes, sauf aux créan-
« ciers à se pourvoir auprès de l'administration pour
« obtenir, s'il y a lieu, la décision exigée par l'arrêté du
« 19 ventôse au X ¹ ».

Avis du 26 mai 1813 ². « Le Conseil d'Etat, qui, d'après
« le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rap-
« port de la Section de l'Intérieur et celui du Ministre de
« ce Département, par lequel, en présentant le budget de
« la ville d'Enghien, il expose que le Ministre des finan-

¹ Sirey, *Lois annot.*, 1^{er} vol., p. 573.

² Sirey, *Lois annot.*, 1^{er} vol., p. 884.

« ces a prescrit de faire acquitter par les communes les
« frais des poursuites exercées contre elles pour paiement
« de registres civils fournis de l'an V à l'an X, et pré-
« sente la question de savoir si la Régie de l'Enregistre-
« ment et des Domaines peut poursuivre, pour en obte-
« nir un paiement, une commune qui ne peut payer que
« par son receveur, lequel receveur ne peut rien acquit-
« ter qu'en vertu d'allocation à son budget,

« Est d'avis qu'il est constant et reconnu que les com-
« munes ne peuvent rien payer qu'après qu'elles y ont
« été autorisées par leur budget annuel; que tout paye-
« ment fait sans cette autorisation est laissé au compte
« du receveur, d'après les dispositions précises de plu-
« sieurs décrets; qu'en conséquence, lorsqu'une com-
« mune est débitrice d'une administration, il n'y a lieu
« ni à la délivrance d'une contrainte contre le rece-
« veur, ni à citation devant les Tribunaux, ni à la saisie-
« arrêt entre les mains du receveur ou des débiteurs de
« la commune, puisque le receveur ne peut rien payer
« qu'en vertu d'autorisation au budget annuel; mais que
« le Directeur de la Régie doit se pourvoir par devant le
« préfet pour qu'il porte au budget, s'il y a lieu, la somme
« réclamée contre la commune, afin que le paiement par
« le receveur soit autorisé. »

22. Bien que ces avis aient eu en vue deux hypothèses spéciales, les motifs sur lesquels ils se fondent ne laissent aucun doute sur la portée générale du principe qu'ils ont entendu consacrer.

Il est certain par exemple que si la qualité du débiteur, en l'espèce la commune, a pour effet d'empêcher ici l'application des règles du droit commun, il n'en est pas de même de la qualité du créancier. Si au lieu d'être une Administration de l'Etat, le créancier est un simple particulier, il ne pourra pas davantage *a fortiori* poursuivre le recouvrement de sa créance par la voie de la saisie-arrêt.

D'autre part, alors que l'organisation municipale a été à différentes reprises modifiée depuis ces deux avis, les mêmes règles sur les modes de paiement des dettes des communes sont restées en vigueur, et de la simple lecture des articles 46-3 de la loi du 18 juillet 1837 et 110 de la loi du 5 avril 1884 ¹, il est facile de déduire, par un argument *a contrario*, une confirmation de la généralité du principe d'insaisissabilité. En effet, l'obligation pour le créancier porteur d'un titre exécutoire de s'adresser au Président de la République pour être autorisé à faire vendre les biens mobiliers ou immobiliers d'une commune, implique forcément l'impossibilité pour lui d'agir directement, c'est-à-dire de saisir meubles ou immeubles en vertu de son titre exécutoire seul, comme il pourrait le faire si son débiteur, au lieu d'être une personne morale administrative, était un simple particulier.

23. Plusieurs décisions, émanant soit du Conseil d'Etat, soit des Cours et Tribunaux, sont venues étendre et préciser les applications de ce principe.

¹ Cf. *infra*, II^e partie, Chapitre v.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 29 avril 1809¹ avait déjà décidé que lorsqu'un individu avait pratiqué une saisie-arrêt sur des fonds communaux et que le préfet avait déclaré cette saisie nulle, l'arrêté préfectoral, qui, au fond, statuait avec raison, devait, en droit, être annulé, les tribunaux civils étant seuls compétents pour juger de la validité d'une saisie-arrêt, et que c'est à eux, et à eux seuls, que la demande en mainlevée devait être adressée.

Un autre arrêt en date du 1^{er} mars 1815² décida d'une façon générale que les créanciers des communes ne peuvent recourir à la voie de la saisie-arrêt pour obtenir le paiement de ce qui leur est dû et qu'ils doivent s'adresser aux préfets, seuls chargés d'indiquer les fonds affectés à ce paiement et de prendre les mesures propres à l'effectuer...

Le Conseil d'Etat a encore confirmé un arrêté de conflit dans une espèce où la saisie-arrêt avait été pratiquée, non pas sur des sommes formant un des éléments de recettes du budget communal, mais entre les mains du fermier d'une commune, sur le prix du fermage qui était libre de toute destination et qui n'était par conséquent en aucune façon affecté au budget³.

¹ C. Et. 29 avril 1809, *Comm. de Bartaine*, Lebon, t. I, p. 176 et S. 1817. 2. 126.

² C. Et. 1^{er} mars 1815, *Bazire*, Lebon, t. I, p. 567.

³ C. Et. 19 octobre 1825, *Reynes et Lonjon*, Lebon, 1825. p. 582 et S. 1826. 2. 347. — Cf. aussi C. Et. 17 janvier 1814, *Comm de Blagnac*, Lebon, t. I, p. 495.

Un arrêt de la Cour de Paris du 11 janvier 1889¹, confirmant un jugement du Tribunal d'Épernay du 10 février 1887, a également annulé une saisie-arrêt pratiquée entre les mains des débiteurs d'une commune, bien que le créancier saisissant, s'appuyant sur le double caractère que présente cette voie d'exécution², prétendit avoir eu pour but, non d'obtenir l'attribution des deniers saisis, mais seulement de prendre à l'encontre de la commune une mesure conservatoire de ses droits, en frappant d'indisponibilité lesdits deniers.

Enfin un arrêt de la Cour de Rennes du 21 janvier 1892³ vint encore confirmer cette règle tout en paraissant y apporter une exception.

Il s'agissait dans l'espèce d'un créancier d'une com-

¹ S. 90. 2. 9. et la note ; D. 91. 2. 96 et *Gaz. Pal.* 89. 1. 181 ; Cf. aussi *Revue générale d'administration*, mai 1890, p. 72.

« La Cour,

« Considérant que la saisie-arrêt a pour but d'assurer non seulement la conservation d'un droit, mais encore, et comme conséquence nécessaire, le payement de la créance qui en résulte ;

« Qu'il n'y a lieu de distinguer entre les divers effets résultant indivisément de la saisie-arrêt ;

« Que l'avis du Conseil d'Etat du 26 mai 1813 et l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 s'appliquent aux oppositions prétendues sur les communes, quel que soit d'ailleurs le but principal visé par le créancier ;

« Que ces dispositions spéciales ont pour objet d'assurer, en tout état de choses, le fonctionnement régulier de l'administration communale sous le contrôle de l'autorité.

« Par ces motifs,

« Et adoptant au surplus les motifs de premiers juges, — Confirme...

² V *supra*, p. 4 et 5.

³ D. 93. 2. 380 ; S. 94. 2. 230.

mune qui, en exécution de l'article 110 de la loi municipale du 5 avril 1884, avait demandé et obtenu l'autorisation de faire vendre des biens meubles et immeubles faisant partie du domaine privé de la commune débitrice ¹, pour le prix de la vente être affecté spécialement au paiement de sa créance, conformément à l'article 135 de la loi de 1884. Le créancier pratiqua alors une saisie-arrêt, entre les mains du receveur municipal, suivant la formule habituelle « sur toutes les sommes, « deniers, valeurs ou effets quelconques que ce dernier « avait ou aurait, devait ou devrait à la dite commune. » La saisie-arrêt fut validée, mais seulement jusqu'à concurrence de la somme représentant la partie du prix non encore payée, somme qui avait été administrativement affectée à la créance du saisissant.

24. C'est donc une règle aujourd'hui bien établie, et acceptée par l'unanimité des auteurs ², que les créanciers de la commune ne peuvent parvenir à l'exécution des

¹ Cf. *infra*, II^e partie, Chapitre V.

² Cf. notamment : Carré et Chauveau, *op. cit.*, t. IV, Q. 1924, p. 541 — Boitard et Colmet-Daage, *Leç. de procéd. civ.*, 8^e édit., t. II, n^o 818, p. 202 ; — Rodière, *Cours de compét. et de procéd.*, t. II, p. 198 ; — Rousseau et Laisney, *op. cit.*, t. VII, V^o Saisie-arrêt, n^o 29 ; — Morgand, *op. cit.*, t. II, p. 68, n^o 1233 ; — Roger, *op. cit.*, n^o 257, pp. 261-262 ; — Serrigny, *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en mat. administrative*, t. I, n^o 459 ; — Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 6^e édit., t. II, n^o 1477, p. 642 ; — Dutruc, *Supplément aux lois de la procédure*, t. III, V^o Saisie-arrêt ; — Dodo, *Théorie et pratique de la saisie-arrêt*, n^o 253, p. 242.

jugements rendus en leur faveur en employant la saisie, voie normale d'exécution.

25. Il est cependant un cas où il est fait exception à cette règle générale ; c'est lorsque le créancier de la commune est, non plus un simple particulier, mais l'Etat.

La loi du 28 avril 1816, concernant les droits sur les boissons, a autorisé la Régie à consentir aux villes dont les conseils municipaux en feraient la demande un abonnement général pour le montant des droits de détail et de circulation : ces abonnements ne sont exécutoires qu'après l'approbation du Ministre des finances, sur l'avis du préfet et le rapport du Directeur général des Contributions indirectes. L'article 75 décide que la Régie pourra poursuivre le recouvrement des sommes dues au Trésor en vertu desdits abonnements « par voie de con-
« trainte sur le receveur municipal et par la saisie des
« deniers et revenus de la commune ».

Cette dérogation à la règle générale de l'insaisissabilité s'explique fort bien tant par la qualité du créancier que par le caractère de la dette dont il poursuit le paiement : il s'agit ici, en effet, d'un véritable impôt que le Trésor est en droit de recouvrer par tous les moyens légaux du droit commun. Mais les principes que nous venons de développer touchant l'impossibilité pour le créancier d'une commune de se servir contre elle des voies normales d'exécution n'en restent pas moins d'une application certaine et justifiée.

§ 2. — Départements.

26. Bien qu'il n'existe aucun texte précis les visant spécialement, et malgré que la jurisprudence n'ait pas encore eu, croyons-nous, l'occasion de se prononcer, il faut décider de même, par voie d'analogie, pour les créanciers des départements ¹.

Nous verrons en effet tout à l'heure que les raisons qui justifient l'insaisissabilité pour les biens de la commune existent également au regard du département. Il serait donc souverainement illogique d'appliquer à l'un les principes de droit commun et à l'autre une règle d'exception.

§ 3. — Etablissements publics et Etablissements d'utilité publique.

Le privilège d'insaisissabilité a encore été étendu par plusieurs textes à certains établissements publics ².

27. En ce qui touche les fabriques, et bien que la question n'aie plus maintenant qu'un intérêt historique depuis la loi de Séparation, leurs créanciers n'avaient pas

¹ Cf. Rousseau et Laisney, *op. cit.*, Vo *Exécut. des jugements*, p. 378, n° 202. — Chauveau, *Code d'instruct. administrative*, 6^e édit., p. 53, n° 864.

² Cf. Dumesnil et Pallain, *op. cit.*, p. 94, n° 89.

le droit de recourir contre elles aux voies d'exécution du droit commun.

Le décret du 30 décembre 1809, réglant les dépenses des fabriques, avait assimilé ces dernières, dans une certaine mesure du moins, aux communes. C'est ainsi que le Conseil d'Etat avait décidé que les Tribunaux excédaient leurs pouvoirs lorsqu'ils validaient la saisie-arrêt des revenus d'une fabrique, ou lorsqu'ils réglaient le mode de paiement des dettes de cette fabrique ¹. La saisie-arrêt n'aurait pu être validée qu'au cas où la créance étant reconnue et liquidée, le paiement ordonné et les fonds affectés au paiement sur les revenus de la fabrique, cette dernière aurait refusé de payer ; car alors le Tribunal aurait agi par voie de commandement et non plus par voie de jugement ².

La Cour de Cassation, par arrêt du 30 mars 1888 confirmant un arrêt d'Amiens du 29 avril 1885 ³, a décidé d'une façon générale que les revenus des fabriques, comme ceux des communes, étaient insaisissables ⁴.

¹ C. Et. 24 juin 1808, V^{re} *Kenor contre Fabrique de Sainte-Walbruge*. Cf. Lebon, t. I, p. 130.

² C. Et. 3 décembre 1817. — *Treich-Desfarges contre Fabrique de Meynac*, Lebon, t. II, p. 299. Cf. également C. Et. 6 août 1882, *Fabrique d'Eymet*, Lebon 1882, p. 820.

³ Cass., 30 mars 1888. D. 88. 1. 257.

⁴ Cf. sur ce point: Chauveau et Carré, *op. cit.*, t. IV, Q. 1924 ; — Roger, *op. cit.*, nos 260 et 261, p. 265 ; — Gaudry, *Législation des cultes*, t. III, n° 965, p. 106 ; — Dufour, *Traité de dr. administratif*, t. V, n° 628 ; — Affre, *Administ. des paroisses*, pp. 206 et 229 ; — et la note sous l'arrêt d'Amiens. D. 86. 2. 212.

L'article 22 du décret du [27 mars 1893 portant règlement d'administration publique sur la comptabilité des fabriques, qui était le texte le plus récent sur ces matières, était également très catégorique ¹ et tous les auteurs étaient d'accord pour proclamer l'insaisissabilité ².

L'interdiction de saisir n'a pas trait seulement du reste à la saisie-arrêt : les autres formes de la saisie, telles que la saisie-exécution du mobilier d'une fabrique affecté à l'exercice du culte et par conséquent hors du commerce³, ou la saisie-immobilière des bâtiments composant l'église ou le presbytère étaient également impossibles ⁴.

28. On décidait de même à l'égard des consistoires protestants dont les attributions, aux termes de la loi du 18 germinal an X, étaient analogues à celles des fabriques ; soumis à une égale protection et à une pareille surveillance ils devaient jouir du privilège de ne pouvoir être contraints par voie de saisie-exécution ou de saisie-arrêt ⁵.

¹ « Les deniers des fabriques sont insaisissables et aucune opposition ne peut être pratiquée par leurs créanciers sur les sommes dues à ces établissements. ... ».

² Cf. Le Besnier, *Législat. complète des fabriques d'église*, p. 300 ; — Carré, *Gouvernement des paroisses*, nos 550 et 551 ; — De Cormenin, *Droit administratif*, p. 253 ; — Bost, *Encyclopédie des Conseils de fabrique*, Vo *Procès*, no 15 ; — Dubief et Gottofrey, *Traité de la législation des cultes*, t. II, no 1679 ; — et les auteurs cités à la note 4, p. 35.

³ Trib. civ. de Roanne, 25 novembre 1884, *Gaz. Pal.* 1885. 1. Supplém. 123 ; — Trib. civ. de la Seine, 31 mars 1890 ; *Gaz. Pal.* 1890. 1. 544.

⁴ Cf. Dalloz, *Jurisprudence générale*, Vo *Culte*, no 636.

⁵ V. Ordonnance du 23 mai 1834. S. 1834. 2. 636.

29. Les principes que nous avons développés à propos des communes et des fabriques sont également applicables aux hôpitaux et hospices.

C'est ce qui résulte d'une jurisprudence assez complète qui a eu pour point de départ un arrêté du gouvernement du 9 ventôse an X annulant un jugement du Tribunal de Marseille du 2 vendémiaire an X, lequel avait validé une saisie-arrêt formée par un créancier de l'hospice de cette ville entre les mains des locataires d'immeubles appartenant audit hospice ¹.

Le Conseil d'Etat et après lui la Cour de Paris ont décidé par plusieurs arrêts que si un Tribunal ne peut refuser à celui qui la demande l'autorisation de faire reconnaître sa dette contre un hospice dont il se prétend créancier, ce créancier ne peut poursuivre directement le paiement de sa créance et doit pour cela s'adresser à l'Administration seule chargée de régler le mode de paiement ².

« ¹ Les consuls de la République... Vu le jugement rendu le 3 messidor an IX... Vu un second jugement du même Tribunal du 2 vendémiaire an X... Considérant que d'après les lois des 16 vendémiaire an V et 16 messidor an VII, les fonctions des commissaires administrateurs des hospices civils sont de même nature que celles des administrations municipales ; qu'elles en sont une dépendance ; que tous les arrêtés desdits commissaires sont soumis à l'approbation de l'autorité administrative en ayant la surveillance immédiate ; que, par ces motifs, les actions contre les commissaires administrateurs des hospices ne peuvent être intentées que suivant les règles établies pour les actions à intenter contre la République, — Le Conseil d'Etat entendu. — Arrêtent... »

² C. Etat, 5 juin 1806. *Hospice de Chantilly contre Fortier*, Lebon, t. I, p. 43. — C. Etat, 22 janvier 1808. *Holley de Ronville contre Hos-*

30. Toutefois, d'après un avis du Conseil d'Etat en date du 2 juin 1885¹, les bureaux de bienfaisance, quoique soumis aux règles de la comptabilité publique, ne seraient pas assimilés aux hospices et hôpitaux au point de vue qui nous occupe.

31. En ce qui concerne les associations syndicales autorisées, la question s'est posée de savoir si elles jouissent ou non du privilège d'insaisissabilité. La réponse à cette question varie suivant qu'on considère les associations syndicales comme des établissements publics ou comme des établissements d'utilité publique².

pices de Rouen, Lebon, t. I, p. 112 ; — C. Etat, 8 janvier 1817. *Reverseau contre Hospice de Fontenay-le-Comte*, Lebon, t. II, p. 159. Paris, 11 janvier 1889. S. 90. 2. 9. — *Contra* : Bruxelles, 13 mai 1870. (*Hospices d'Anvers*), *Journ. des avoués*, t. 40. p. 362.

Cf. également : Durieu et Roche. *Répert.*, V^o *Dette*, p. 40 ; — Roger, *op. cit.*, p. 263, n^o 259 ; — Macarel, *Eléments de jurispr.*, t. I, p. 184 ; — De Cormenin, *Quest.* t. II, p. 189 ; — Péchart, *Législat. des hospices*, p. 166 ; — Dufour, *op. cit.*, t. VI, p. 115. n^o 143 ; — Reverchon, *Autorisation de plaider*, p. 326 et suiv. — Voy. aussi Circ. du Ministre de l'Intérieur du 2 prairial an VII, Ordonnance royale du 31 octobre 1821 (art. 8, 9, 10, 11, 14 et 15) relative à l'administration des Hospices et des Bureaux de bienfaisance et l'Ordonnance royale du 31 mai 1838 (art. 498).

¹ Cf. Dalloz, C. annotés, t. II. V^o *Etablissements de bienfaisance*, p. 1033, note 1.

² Dans le sens *Etablissement public* : Aucoc, *Conférences de droit administratif*, 3^e édit. t. I, n^o 206, p. 360 ; — Picard, *Traité des eaux*, t. IV, p. 101 et suiv. — C. des Comptes, 6 mars 1860, *Comm. de S. Symphor. d'Ancelle* ; — C. Et. 13 juillet 1889. *Syndicat des marais du Petit-Poitou*, Lebon, 1889. p. 856 et D. 91. 3. 10, note 1 ; — C. Et. 22 déc. 1899, *Syndicat des marais de Tangon-la-Ronde*, Lebon, 1899, p. 766 et D. 1901. 3. 22 ; — Trib. Confl. 9 décembre 1899,

Sans vouloir examiner ici cette controverse étrangère à notre étude, l'on peut dire qu'à quelque parti que l'on se range, la solution est pour nous sans intérêt ainsi que nous le verrons en étudiant dans notre deuxième partie les voies d'exécution applicables aux associations syndicales ¹.

32. Mais, d'une façon générale, on doit décider que la prohibition de saisir les biens et les fonds dus ou appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes, aux hospices, doit s'étendre à tous les biens ou sommes appartenant aux établissements publics dont les dettes doivent être payées par règlement de l'autorité administrative. Dès que cette autorité est investie du droit de faire ce règlement, les Tribunaux doivent déclarer nulles les saisies qui ont pu être faites.

33. Toutefois il y a lieu de rappeler ici l'observation précédemment faite à propos de l'Etat, à savoir que la prohibition de faire des saisies-arêts au préjudice des communes, des hospices, etc. . . , n'implique nullement

Syndicat du canal de Gignac, Lebon, 1890, p. 731 et D. 1900. 3. 43 ; — Cf. aussi : Dijon, 5 mars 1863. D. 63. 2. 46 ; Décret du 9 mars 1894, art. 58.

Dans le sens *Etablissement d'utilité publique* : Cass. civ. 1^{er} déc. 1886. D. 87. 1. 183 et note 2 ; — Trib. civ. de Marmande, 31 janv. 1888 ; — Cf. également : Blanche et de Mouy. *Dictionnaire général d'administration*, t. II, V^o *Etablissements publics* ; — Berthélémy, *Dr. administratif*, 3^e édit. p. 615 et suiv. ; — Ducrocq, *op. cit.*, 7^e édition, t. VI, n^o 2514, p. 653 et suiv. ; — Batbie, *Dr. public et administratif*, t. V, 2^e édit., n^o 285, p. 275 ; — Marquès di Braga et C. Lyon, *Comptabilité de fait*, t. I, n^o 131, p. 485 à 492.

¹ Cf. *infra*, n^o 169 et suiv.

celle de saisir entre les mains des comptables de ces établissements des sommes qui pourraient être dues par eux à des tiers ¹.

Ces saisies-arrêts sont parfaitement licites sous la seule condition, pour les saisissants, de se conformer aux prescriptions exigées en pareil cas par le décret du 18 août 1807 ² et les diverses dispositions législatives en vigueur ³.

34. Quant aux établissements d'utilité publique tels que les Caisses d'épargne, les associations de secours mutuels, les congrégations religieuses autorisées, les salles d'asile, etc., ils ne peuvent en aucune façon bénéficier du privilège d'insaisissabilité ; ce ne sont que des établissements privés et comme tels soumis, pour le paiement de leurs dettes, aux principes généraux qui régissent les particuliers.

Aussi la Cour de Cassation a-t elle jugé que les condamnations prononcées contre une Caisse d'épargne peuvent être exécutées suivant les voies et les formes autorisées par le droit commun et que, par suite, les sommes déposées, ne demeurant pas la propriété des déposants, mais devenant celle de la Caisse, peuvent à ce titre être

¹ Cf. *supra*, n° 19 ; — Cf. aussi Bruxelles, 13 mai 1830. *Journ. des avoués*, t. 40, p. 362.

² Duvergier, t. 16, p. 170.

³ V. notamment pour les départements : Décret du 12 juillet 1893, art. 71 et Loi du 9 juillet 1836 ; — pour les fabriques : C. Et. 3 décembre 1817 précité ; C. Et., 6 août 1881, *Fabrique d'Eymet*, Lebon, 1881, p. 820.

saisies par un déposant pour sûreté d'une condamnation obtenue par lui contre ladite Caisse, aussi bien du reste que les fonds formant sa dotation, les bonifications à elle attribuées et les intérêts payés par le Trésor public ¹.

Nous allons voir, en effet, en étudiant les raisons de fait et de droit qui justifient le privilège d'insaisissabilité à l'égard de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, qu'elles n'existent en aucune façon pour les établissements d'utilité publique, et que l'application de ce privilège, à ces derniers établissements, non seulement n'aurait aucun avantage pratique, mais encore pourrait présenter pour eux de graves inconvénients.

¹ Cass. civ. 5 mars 1856. D. 56. 1. 121. — Dans le même sens : Caen, 18 mai 1853. D. 54. 2. 263. — Cass. req. 3 avril 1854. D. 54. 1. 244 ; — et la note sous premier arrêt cité.

Contra : Amiens, 29 mars 1855. D. 55. 2. 306 et la note.

CHAPITRE III

JUSTIFICATION DU PRIVILEGE D'INSAISSABILITÉ A L'EGARD DE L'ETAT, DES DEPARTEMENTS, DES COMMUNES ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

35. Il nous reste maintenant à examiner d'où vient et comment se justifie cette grave dérogation au principe général inscrit dans l'article 2092 du Code civil, d'après lequel tout débiteur répond de ses engagements sur tous ses biens mobiliers et immobiliers, présents et à venir. Comment est-on arrivé à décider que lorsque le débiteur sera l'Etat, un département, une commune ou un établissement public, il sera interdit au créancier de se servir des voies d'exécution du droit commun ?

Il semble au premier abord que reconnaître au créancier le droit d'user de toutes les voies d'exécution forcée, c'est non seulement donner satisfaction à l'esprit de justice qui veut que tout débiteur tienne ses engagements, mais encore renforcer le crédit de l'Administration. Ce crédit ne sera-t-il pas atteint en effet si le créancier n'a pas le moyen certain et rapide d'obtenir son paiement ? Le crédit public étant un des éléments essentiels de la

prospérité générale, il semble que la justice et l'utilité pratique conduisent à la même solution.

Ce raisonnement qui paraît exact pêche cependant par plus d'un côté, et nombreuses sont les raisons qui ont conduit le législateur à interdire ici l'application des règles de droit commun.

36. Cette interdiction est fondée en premier lieu sur un principe d'ordre public qui, pour n'être pas exclusivement juridique, n'en est pas moins une base indispensable au fonctionnement d'une société civilisée. Ce principe, c'est que l'intérêt des particuliers doit céder devant l'intérêt général.

Il est bien évident qu'il y aurait de très graves inconvénients à permettre à des particuliers, porteurs de titres exécutoires, de venir arrêter ou même seulement troubler la marche des services publics, soit par des saisies sur les meubles et immeubles faisant partie du domaine public, soit même par des saisies-arrêts sur les fonds et les deniers publics sans lesquels ces services ne sauraient fonctionner.

Pour donner une idée de la perturbation qu'une telle latitude laissée aux créanciers pourrait apporter dans les services publics et de la très grave atteinte qui serait portée à l'intérêt général si l'article 2092 s'appliquait indistinctement à tout débiteur, il suffira de rappeler un fait qui s'est récemment passé sur l'Ouest-Etat. Un créancier, ayant obtenu un jugement contre cette Compagnie de chemin de fer et ne pouvant arriver

à se faire payer, imagina de faire saisir par un huissier, en gare de Rennes, l'express de Brest, deux minutes avant son départ, et il ne consentit à laisser partir le train que sur l'assurance formelle et l'engagement que dut prendre personnellement envers lui le chef de gare qu'il serait payé le lendemain ¹.

L'on voit facilement, par ce simple exemple, les complications inextricables et répétées, qui aboutiraient fatalement à l'impossibilité pour tout service public, quel qu'il soit, de fonctionner, s'il était permis au premier venu, pourvu qu'il fût porteur d'un titre exécutoire, de se servir des moyens d'exécution du droit commun pour arriver au recouvrement de sa créance.

37. Cependant ces raisons de fait, très fortes quand il s'agit de l'Etat, ne paraissent pas aussi convaincantes quand le débiteur, au lieu d'être l'Etat, c'est-à-dire la personne morale représentant le summum d'intérêt général, se trouve être un établissement public, un hospice par exemple ; car alors l'intérêt général se trouvera bien moins gravement atteint et le dommage qui pourra résulter pour la personne morale administrative, du fait de l'emploi à son égard des voies d'exécution du droit commun, sera sensiblement égal ou même peut-être inférieur au dommage subi par le créancier por-

¹ Bien qu'aucun texte n'existe sur la matière, on doit admettre, disent MM. Boucard et Jèze (*op cit.*, pp. 509-510), que le créancier des chemins de fer de l'Etat ne pourrait pas pratiquer une saisie sur le matériel.

teur d'un titre exécutoire, obligé de recourir à des moyens indirects et détournés pour arriver au payement de ce qui lui est dû.

Aussi ces raisons ne sont-elles pas les seules qui militent en faveur de l'insaisissabilité.

38. Les règles de la comptabilité publique s'opposent également à ce qu'un créancier puisse impunément saisir des deniers publics, et cette interdiction est fondée sur ce que, d'une part, les ordonnateurs ou payeurs des dépenses de l'Etat ne peuvent faire aucune dépense sans y être autorisés, et que, d'autre part, l'Etat n'a que la disposition des fonds qui lui sont attribués par le budget, fonds qui ont tous une destination dont l'ordre ne peut être interverti.

C'est une loi constitutionnelle et d'ordre public que, seules, les autorités désignées par la loi, Parlement, Conseil général, Conseil municipal, ont qualité pour établir et voter le budget. Ce vote, pour le budget de l'Etat par exemple, a lieu par ministère et par chapitres, et il ne serait pas possible à un ministre d'employer à une dépense prévue sous le chapitre I, les fonds votés au chapitre II : c'est ce qu'on appelle la théorie de la spécialité budgétaire ¹. Les biens, meubles ou immeubles, même lorsqu'ils sont aliénables, ont une affectation qui plus ou moins directement, mais sûrement est d'intérêt général et cette affectation a été soigneusement déterminée par

¹ Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 201 et suiv.

les autorités et dans les formes prescrites par la loi.

Est-il admissible qu'un créancier vienne bouleverser les plans, financiers ou autres, élaborés par l'Administration, en saisissant les deniers dans les caisses publiques, en pratiquant une saisie-arrêt sur les créances de l'Etat, en faisant vendre ses biens meubles et immeubles ? N'est-ce pas aux autorités sur qui la loi fait peser la responsabilité de la marche des services publics à dire quand la dette sera payée, et ne faut-il pas lui laisser une certaine latitude sur le choix des moyens d'arriver à ce payement ?

Il est bien certain que si l'on permettait aux créanciers de l'Etat de saisir au gré de leurs désirs, et même de leurs caprices, les biens et les fonds de leur débiteur, l'équilibre de nos budgets, déjà si compromis, n'aurait plus aucune chance de résister à de pareils assauts, et par conséquent, l'intérêt général bien entendu conduit à interdire aux créanciers de l'Etat ou des communes l'emploi pur et simple des voies d'exécution forcée du droit commun.

39. A côté des personnes morales administratives soumises aux règles de la comptabilité publique, Etat, départements, communes, établissements publics, il en est d'autres qui méritent d'être rangées dans une catégorie spéciale : ce sont les établissements d'utilité publique.

Les établissements d'utilité publique ne représentent qu'une très faible part d'intérêt général et comme tels, ne sont pas soumis aux règles de la comptabilité publique ; aussi conçoit-on fort bien qu'ils ne soient pas couverts par

le privilège d'insaisissabilité. Un tel privilège leur serait du reste plus nuisible qu'utile, et la moindre conséquence qui pourrait en résulter pour eux serait évidemment une diminution très sensible de leur crédit.

40. Avec l'Etat, les départements, les communes, rien de tel à craindre

« L'Etat », suivant l'expression de M. Thiers, « est réputé « solvable et honnête homme ». Son crédit est considérable et ses créanciers savent bien qu'ils ne risquent rien, et que, si on les fait attendre un peu plus que de raison, ils seront certainement payés ; du reste la double présomption que l'Etat est solvable et honnête homme, dit M. Laferrière ¹, n'a jamais été démentie dans les rapports de l'administration française avec ceux qui traitent avec elle.

41. Bien que la présomption de solvabilité et de fidélité aux engagements envers les créanciers, qui existe au profit de l'Etat et justifie la souveraineté qu'il revendique pour l'acquittement de ses dettes, ne couvre pas au même degré les départements et les communes, les créanciers de ces autres personnes morales administratives ont, eux aussi, tout lieu d'être rassurés ; car ils n'ignorent pas que le paiement de leurs créances n'est pas subordonné au bon ou au mauvais vouloir de leur débiteur. La loi, afin de prévenir les abus possibles de la part des municipalités ou des conseils généraux, a armé l'autorité supérieure, à qui elle laisse

¹ *Juridiction administrative*, t. I, p. 303.

le plus large pouvoir d'appréciation, de moyens coercitifs lui permettant de contraindre les communes à se libérer de leurs dettes lorsqu'elles disposent ou peuvent disposer de ressources suffisantes.

L'étude de ce pouvoir du préfet et des moyens mis par la loi à sa disposition pour vaincre l'inertie ou le mauvais vouloir de la personne morale débitrice fera l'objet de notre deuxième partie.

TITRE II

L'HYPOTHÈQUE JUDICIAIRE

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRES GÉNÉRAUX. — SON INAPPLICABILITE AUX BIENS DE L'ETAT

Nous avons vu qu'à côté des saisies, voies normales d'exécution sur les biens, il y avait lieu de ranger à part un autre moyen, mis par la loi à la disposition du créancier pour obtenir de son débiteur le paiement de sa créance. Ce moyen, c'est l'hypothèque judiciaire.

42. L'hypothèque judiciaire, d'après l'article 2123 du Code civil, est « une hypothèque générale que la loi « attache à tout jugement qui condamne un débiteur à « exécuter son obligation », et la raison d'être de cette hypothèque est la nécessité d'assurer le plus efficacement possible l'exécution des décisions de justice.

L'hypothèque judiciaire a lieu de plein droit : le débi-

teur ne peut pas plus l'empêcher que le juge la refuser ; elle est générale quant aux biens et spéciale quant à la créance garantie ; mais, bien qu'ayant tous les caractères d'une hypothèque légale, elle n'est pas dispensée d'inscription et le créancier a la possibilité d'y renoncer ; enfin, comme toute hypothèque, l'hypothèque judiciaire confère au créancier un droit de préférence, c'est-à-dire le droit de se faire payer sur le prix de l'immeuble préférablement aux créanciers chirographaires ou aux autres créanciers hypothécaires postérieurs, et un droit de suite, c'est-à-dire le droit de poursuivre son payement entre les mains d'un tiers acquéreur de l'immeuble et bien que cet immeuble soit sorti du patrimoine du débiteur.

Les juridictions dont les décisions emportent hypothèque sont très nombreuses, et l'on peut même dire qu'elles sont toutes comprises dans la disposition de l'article 2123, tribunaux civils, tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes, tribunaux répressifs, juridictions administratives, c'est-à-dire les Conseils de préfecture ¹, les Ministres, le Conseil d'Etat ², la Cour des Comptes, enfin d'autres juridictions spéciales, elles que les consuls français à l'étranger par exemple.

¹ L'article 49-2 de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture dispose : « Les arrêtés du Conseil de préfecture sont exécutoires et emportent hypothèque. »

² V. Avis du Conseil des 16-25 thermidor an XII, 29 octobre 1814 et 24 mars 1812, insérés au *Bulletin des Lois* ; — V. également Aubry et Rau. *Dr. civil*, 4^e édit. t. IV, p. 254, note 15.

Quant aux décisions emportant hypothèque, la liste en est longue, et la loi s'est montrée, là aussi, très large. Ce sont d'abord les jugements emportant condamnation ¹ ; peu importe qu'ils soient contradictoires ou par défaut, provisoires ou définitifs. L'opposition, l'appel ou le pourvoi en cassation dont un jugement civil est susceptible, ne sont nullement un obstacle à ce que le créancier prenne inscription d'hypothèque judiciaire sur les immeubles de son débiteur ; il en est de même du reste pour le recours au Conseil d'État contre un arrêté d'un ministre ou d'un Conseil de préfecture ². Ce sont ensuite les jugements d'accord ou d'expédient, les jugements d'homologation de partage, les jugements de redditions de compte, etc.... Ce sont enfin les sentences arbitrales pourvu qu'elles soient revêtues de l'ordonnance judiciaire d'exécution ³, les contraintes administratives, les juge-

¹ Ne confèrent pas d'hypothèque judiciaire, au contraire, parce qu'ils ne contiennent aucune condamnation, les jugements avant dire droit, les jugements de renvoi devant arbitre, les actes de juridiction gracieuse, etc...

² C. Et. 12 janvier 1850. *Jam*, Lebon, 1850, p. 57. — « Le Conseil d'Etat. Vu la requête... Vu le décret du 22 juillet 1806... Décide avant faire droit : Article 1^{er}. Il est sursis à toutes poursuites en exécution de l'arrêté ci-dessus visé du Conseil de préfecture de la Haute-Garonne, en date du 10 juillet 1849, jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Conseil d'Etat sur le surplus des conclusions du sieur *Jam*, sans préjudice du maintien des inscriptions hypothécaires prises contre ledit sieur *Jam* et de tous autres actes conservatoires faits ou à faire en vertu dudit arrêté. »

³ Code civil, art. 2123-3.

ments rendus par les tribunaux étrangers, mais revêtus de l'exequatur par un tribunal français.

*
* *

43. Ces règles générales de l'hypothèque judiciaire une fois rappelées, il nous faut examiner maintenant si elles sont applicables à notre espèce, ou plus exactement si le créancier de l'Etat ou d'une commune pourra, pour garantir sa créance et assurer dans la mesure du possible l'exécution du jugement qui reconnaît son droit, prendre inscription d'hypothèque judiciaire sur tous les immeubles de son débiteur ?

44. En ce qui concerne l'Etat, poser la question, c'est la résoudre. Les biens du domaine public sont insaisissables, insaisissables et imprescriptibles. L'on peut même dire que l'Etat n'est pas à proprement parler propriétaire du domaine public ; les biens qui composent le domaine public appartiennent à tout le monde, et l'Etat n'en est que le détenteur et le gérant. Les nombreuses raisons qui justifient le privilège d'insaisissabilité à l'égard des biens de l'Etat s'opposent également à ce que ces biens puissent être frappés d'hypothèque conventionnelle ou judiciaire ¹.

L'hypothèque, considérée en soi, n'est, il est vrai, qu'une mesure de garantie, mais c'est aussi le préliminaire de la mesure d'exécution par excellence, c'est-à-dire

¹ Cf. *supra*, nos 35 et suiv.

de la saisie ¹, et il serait irrationnel d'autoriser l'une et d'interdire l'autre.

De plus, le fait, pour un créancier, de prendre inscription d'hypothèque sur les immeubles de son débiteur constitue contre ce dernier une mesure de précaution et même de défiance au sujet de sa solvabilité : or, nous avons vu que le créancier de l'Etat ne saurait avoir aucune crainte à ce point de vue, et, par conséquent, si les raisons théoriques et d'ordre public ne suffisaient pas pour interdire l'application de l'hypothèque judiciaire aux biens de l'Etat, il n'y aurait pratiquement aucune raison pour en justifier l'emploi ².

« L'hypothèque judiciaire contre l'Etat », dit M. de Varenille-Sommières ³, « serait inutile et funeste. Elle serait
« presque toujours inutile et ne vaudrait pas les frais
« que coûterait son inscription, car l'Etat est solvable et
« paye rapidement et intégralement ses créanciers. Parfois,
« sans doute, il succombe sous la multiplicité des charges ;
« mais alors quel danger et quel spectacle si ses créanciers,
« armés de l'hypothèque, se ruaient sur les lambeaux de la
« fortune publique et consommaient, pour la satisfaction
« avide de leurs intérêts privés, la ruine de leur patrie ! »

¹ « L'hypothèque judiciaire est une garantie légale destinée à assurer l'exécution des jugements et de certains autres actes judiciaires. » Aubry et Rau, *Dr. civ.*, t. III, p. 250. — Cf. également Cass. 10 mars 1852. D. 52. 1. 112.

² Cf. Guillonard, *Privilèges et hypothèques*, t. II, n° 649; — Boucard et Jèze, *op. cit.*, p. 70, n° 58-1° c.

³ *De l'Hypothèque judiciaire*, p. 177.

45. En ce qui concerne les départements, les communes et les établissements publics, la réponse est loin d'être aussi simple, et les auteurs et la jurisprudence se sont divisés sur la question de savoir si l'hypothèque judiciaire était ou non applicable aux immeubles communaux ou départementaux.

46. Il est cependant un point qui n'entre pas en discussion et sur lequel tout le monde est d'accord, c'est que, sur les biens composant le domaine public des départements et des communes, il n'y a pas d'hypothèque judiciaire possible, et ce, pour les raisons déjà citées plus haut.

Sur les biens du domaine privé, au contraire, alors que plusieurs auteurs, certains du reste avec des restrictions, admettent la possibilité de l'hypothèque judiciaire, d'autres contestent formellement l'application à ces mêmes biens de l'article 2123 du Code civil.

Ce sont les deux théories qu'il nous faut brièvement examiner.

CHAPITRE II

CONTROVERSE EN CE QUI CONCERNE LES DÉPARTEMENTS ET LES COMMUNES. — EXAMEN DE LA CONTROVERSE

1^{re} Théorie : Affirmative.

47. Pour mieux fixer les idées et pour donner à l'exposé des faits et des raisonnements à la fois plus de précision et plus de clarté, il importe de se placer, dès le début, en présence de l'hypothèse qui sert de donnée au débat.

Un tribunal, judiciaire ou administratif, condamne une commune, par exemple, à payer une somme d'argent. Le créancier au profit duquel cette condamnation a été prononcée peut-il, en vertu du jugement, prendre inscription sur un ou plusieurs immeubles de la commune? Aura-t-il la faculté, grâce au droit de préférence que lui confère son hypothèque, de se faire payer sur le prix de l'immeuble préférablement à tous autres créanciers, ou bien, au cas où la commune viendrait à aliéner cet immeuble, pourra-t-il exercer son droit de suite contre le tiers acquéreur? Quelle sera la situation de ce tiers acqué-

reur et entre quelles mains devra-t-il se libérer ? Sera-t-il contraint soit de délaisser l'immeuble, soit de consigner le prix de vente après avoir rempli les formalités de la purge ?

Toutes ces questions, d'un intérêt pratique pourtant considérable, n'avaient point été, du moins jusqu'à ces vingt dernières années, envisagées par les auteurs ou résolues par la jurisprudence.

48. C'est un jugement du tribunal d'Agen, confirmé successivement par un arrêt d'appel et par la Cour de Cassation, qui vint attirer l'attention de la doctrine sur cette intéressante question.

Deux entrepreneurs, adjudicataires d'un lot de construction du lycée d'Agen ayant obtenu du Conseil de préfecture un arrêté condamnant la ville à leur payer diverses sommes, avaient pris, en vertu de cet arrêté, une inscription d'hypothèque judiciaire sur tous les biens présents et à venir de la commune.

Sur ces entrefaites, la ville fut autorisée à aliéner un immeuble pour l'ouverture d'un boulevard, et l'autorisation contenait cette réserve que le produit de la vente serait affecté à l'achèvement de ce boulevard.

La vente une fois conclue, les entrepreneurs créanciers de la ville firent, tant au maire d'Agen qu'aux tiers acquéreurs, sommation d'avoir à leur payer les sommes garanties par leur hypothèque judiciaire, sous peine, en cas de non paiement, de procéder à la saisie réelle et à la vente dudit immeuble.

Les tiers détenteurs citèrent devant le tribunal d'Agen les créanciers hypothécaires et la ville d'Agen appelée en garantie, et la ville de son côté assigna les tiers acquéreurs en paiement du prix et les créanciers hypothécaires en nullité de commandement, demandant en outre contre ces derniers une condamnation à des dommages-intérêts, pour avoir, sans droit, empêché la ville de percevoir le prix de la vente consentie, et retardé par suite l'achèvement du boulevard auquel cette somme avait été affectée par l'autorité administrative.

Le point de droit soumis au tribunal était donc le suivant : l'hypothèque judiciaire peut-elle frapper les biens des communes et avoir, au regard de ces biens, l'effet que lui donnent les articles 2166 et suivants du Code civil ?

Par jugement en date du 12 décembre 1891, le tribunal d'Agen se prononça pour l'affirmative ¹.

¹ S. 1894. 2. 4.

Le Tribunal ;

— Attendu que Chaumeil et Verdié, créanciers envers la commune d'Agen d'une somme de 56.804 fr. 59 sauf accessoires, en vertu d'une décision rendue par le Conseil de préfecture de Lot-et-Garonne, ont pris inscription d'hypothèque judiciaire sur tous les biens immeubles constituant le domaine privé de la commune, à la date du 7 janvier 1891 ; — Attendu que suivant contrat au rapport de M^e Barrère, notaire à Agen en date du 7 avril dernier, la ville d'Agen ayant vendu à MM. Chaumeil et neveu un immeuble désigné avec détail audit contrat et dépendant de son domaine privé, l'inscription ci-dessus rappelée du 7 janvier 1891, révélée par l'état hypothécaire délivré sur la transcription de cet acte, a mis obstacle au paiement entre les mains de M. le Maire de la ville d'Agen du prix de la vente quittancé au contrat ; — Attendu que c'est dans ces circonstances

La ville ayant interjeté appel de ce jugement, en

que MM. Chaumeil et Verdié ont, par exploit séparé, fait commandement à M. le Maire de la commune d'Agen, pris en cette qualité, et à MM. Chaumeil jeune et neveu, pris comme tiers détenteur, d'avoir à leur payer le montant de leur créance sur la ville d'Agen, à concurrence toutefois pour ces derniers, du prix de leur acquisition, accepté par MM. Chaumeil et Verdié; — Attendu que MM. Chaumeil jeune et neveu ont fait opposition au commandement qui leur a été signifié, et ont, en même temps, appelé la commune d'Agen dans l'instance pour s'entendre condamner à prendre leur fait et cause, et en outre à rapporter la main-levée de l'inscription prise au profit de MM. Chaumeil et Verdié et grevant l'immeuble par eux acquis; — Attendu que, de son côté, la ville d'Agen a fait opposition au commandement dirigé contre elle, et a assigné tant les sieurs Chaumeil et Verdié que Chaumeil jeune et neveu pour voir dire, par un jugement commun à toutes les parties, que c'est sans droit que MM. Chaumeil et Verdié ont pris inscription d'hypothèque judiciaire contre la ville d'Agen, que ladite inscription est nulle, et, en outre, pour, avec les sieurs Chaumeil jeune et neveu, entendre dire que nul obstacle ne peut être mis par eux au retrait des 32.000 francs formant le prix de la vente du 7 avril dernier, ni à leur emploi suivant leur affectation; — Attendu que l'inscription prise par MM. Chaumeil et Verdié résulte d'un arrêté rendu par le Conseil de préfecture de Lot-et-Garonne, et qu'aux termes de l'article 49 de la loi des 22 et 24 juillet 1889, ces arrêtés sont exécutoires et emportent hypothèque; — Attendu qu'aux termes de l'article 2148 du Code civil, sont susceptibles d'hypothèque tous les biens immobiliers qui sont dans le commerce; que les immeubles dépendant du domaine privé des communes sont susceptibles d'être grevés de droits réels, d'être prescrits et même d'être aliénés, en suivant les formalités exigées par la loi; qu'ils peuvent donc être considérés comme appartenant à la catégorie des biens qui sont dans le commerce, et sont par suite susceptibles d'être grevés d'hypothèque; que ces principes ne sont d'ailleurs pas contestés par la commune d'Agen, qui reconnaît qu'elle est parfaitement libre de conférer sur les biens de son domaine privé une hypothèque conventionnelle, mais qu'elle soutient que les mêmes biens ne sauraient être grevés d'hypothèque judiciaire, par cette raison que les

invokant notamment les principes généraux de compta-

règles particulières du droit administratif qui régissent le patrimoine des communes ne permettent pas à leurs créanciers de poursuivre contre elles le paiement de leurs créances par les voies ordinaires, et que ces créanciers sont toujours obligés de s'adresser à l'autorité administrative pour obtenir l'inscription de leur créance au budget; d'où la commune d'Agen conclut à l'inutilité absolue d'une hypothèque judiciaire, et même à l'impossibilité de son existence; — Mais attendu que, en indiquant les règles d'après lesquelles les communes doivent disposer de leurs ressources, la loi du 5 avril 1884 prévoit également le cas où une commune refuserait de faire droit aux réclamations de ses créanciers, et donne à ces derniers, porteurs d'un titre exécutoire, certains moyens de coercition, tels que le droit de demander à l'autorité supérieure l'inscription d'office de leurs créances au budget communal, et même le droit de provoquer la vente des biens de la commune en s'adressant au Chef de l'Etat; qu'il est également de principe constant, en droit administratif, que l'on peut demander aux tribunaux et obtenir des condamnations contre les communes; que la seule chose qui ne soit pas permise à un particulier, c'est de poursuivre contre la commune, par les voies du droit commun, l'exécution de la condamnation obtenue. (Avis du Conseil d'Etat des 12 août 1807 et 26 mai 1813); que s'il est permis d'obtenir condamnation contre une commune, et si le domaine privé de cette commune est susceptible d'hypothèque, on ne voit pas pour quelle raison juridique un créancier, porteur d'un jugement de condamnation emportant hypothèque judiciaire, serait privé du droit de prendre inscription sur les biens dépendant du domaine privé de sa débitrice; qu'en effet, l'hypothèque est susceptible de produire divers effets juridiques; que, si les règles du droit administratif paralysent entre les mains du créancier le droit de provoquer la vente des biens de la commune, en ce sens qu'il ne peut employer les voies ordinaires et doit recourir à l'intervention du chef de l'Etat, il ne saurait s'ensuivre que l'hypothèque judiciaire ne peut exister, puisque indépendamment du droit qu'elle donne aux créanciers de poursuivre la vente des immeubles dont elle est grevée, l'hypothèque, en tant que droit réel, assure au créancier le double avantage d'être préféré sur le prix des immeubles grevés et de pouvoir suivre ces immeubles en quelques mains qu'ils

bilité publique qui, suivant elle, avaient été méconnus

passent ; que l'objection, tirée par la commune d'Agen de l'impossibilité où se trouve tout créancier de provoquer par les voies ordinaires la vente des immeubles grevés, s'appliquerait aussi bien à l'hypothèque conventionnelle qu'à l'hypothèque judiciaire ; que cependant la commune est bien obligée de reconnaître que ses biens privés sont susceptibles d'être grevés d'hypothèque conventionnelle ; qu'on ne voit pas pour quelle raison un créancier qui aurait obtenu d'un tribunal administratif ou judiciaire la reconnaissance de ses droits, contestés par une commune, serait privé de la garantie accessoire qui assortit tout jugement de condamnation, alors que le créancier porteur d'un titre conventionnel pourrait, en vertu d'une hypothèque volontairement conférée, exercer un droit de préférence sur le prix des immeubles vendus ; que la doctrine reconnaît d'ailleurs à tout créancier, porteur d'un jugement emportant hypothèque judiciaire le droit de prendre inscription sur les biens dépendant du domaine privé d'une commune, par cette raison évidente que l'hypothèque, en même temps qu'elle peut devenir un moyen d'exécution, est avant tout un acte conservatoire, destiné à assurer à son bénéficiaire un droit de préférence sur le prix des biens immeubles de son débiteur, lorsqu'ils seront vendus (Voir les auteurs cités en texte) ; qu'ainsi donc, si un jugement emportant hypothèque judiciaire n'a point autant d'utilité quand il est rendu contre une commune que lorsqu'il est rendu contre un particulier, il n'en est pas moins certain qu'il a une efficacité incontestable, celle d'assurer au créancier un droit de préférence sur le prix des immeubles appartenant à sa débitrice ; que l'on ne voit, dans l'exercice de ce droit, aucune incompatibilité avec les règles spéciales qui régissent la disposition des ressources des communes ; que l'hypothèque prise par MM. Chaumeil et Verdié a donc pu valablement frapper le terrain, dépendant du domaine privé de la commune d'Agen, qui a été vendu à MM. Chaumeil jeune et neveu ; qu'il importe peu qu'en aliénant ce terrain, la commune ait indiqué dans une délibération de son Conseil municipal régulièrement approuvée, l'emploi qu'elle voulait faire du prix à en provenir ; — Qu'en effet, si l'hypothèque prise par MM. Chaumeil et Verdié a valablement frappé l'immeuble dont s'agit, il n'a pu dépendre de la commune d'en détruire l'effet, en disposant par avance du prix des immeubles sur

par le Tribunal, la Cour d'Agen rendit le 18 juillet 1892 un arrêt confirmatif ¹ et le 18 décembre 1893, la Chambre

lesquels elle portait ; qu'il est manifeste qu'en indiquant, au point de vue administratif, les règles d'après lesquelles les communes doivent disposer de leurs ressources, la loi du 5 avril 1884 n'a pu vouloir les autoriser à régler leur budget sans tenir compte des droits de leurs créanciers ; qu'un pareil résultat serait contraire aux règles les plus élémentaires ; qu'un budget communal est d'ailleurs essentiellement revisable ; qu'il sera facile à la commune d'Agen de modifier son budget, et d'affecter par une nouvelle délibération régulièrement approuvée, soit le prix de l'immeuble vendu, soit toute autre ressource, au paiement de sa dette ; que la vente, volontairement consentie à MM. Chaumeil jeune et neveu, dispensait d'ailleurs MM. Chaumeil et Verdié de recourir à l'intervention du chef de l'Etat, conformément à l'article 110 de la loi du 5 avril 1884, et qu'en s'adressant à MM. Chaumeil jeune et neveu, pris en qualité de tiers détenteurs, à défaut de paiement par la commune sur le commandement à elle signifié, MM. Chaumeil et Verdié n'ont procédé à aucun acte d'exécution contre la commune ; — Attendu que la commune d'Agen doit garantie à MM. Chaumeil jeune et neveu, ses acquéreurs ;

— Par ces motifs :

— Déclare valable l'inscription d'hypothèque judiciaire prise au profit de MM. Chaumeil et Verdié sur les biens immeubles dépendant du domaine privé de ladite commune le 7 janvier 1891. — Dit, en conséquence, que ladite commune sera tenue de rapporter la mainlevée de ladite inscription dans le délai de trois mois à compter de ce jour, faute de quoi, dit que la commune d'Agen devra relever et garantir MM. Chaumeil jeune et neveu des réclamations formulées contre eux par MM. Chaumeil et Verdié. — Condamne la commune d'Agen en tous les dépens.

— ¹ S. 1894. 2 5.

— La Cour ;

Attendu que dans notre législation moderne, les obligations des communes ne se différencient de celles des particuliers que si un texte spécial les soumet au droit commun, et si leur validité ou leur

des requêtes de la Cour de Cassation, conformément

exécution ont été soumises à des formes et à des règles qui leur soient propres ; que les agglomérations de citoyens, astreintes de par la loi naturelle, comme ceux-ci pris isolément, à payer leurs dettes, peuvent y être condamnées en justice, et que personne ne conteste que, jusqu'à l'obtention d'un titre par leurs créanciers, elles ne jouissent d'aucune immunité, du moment qu'elles ont été régulièrement autorisées à plaider ; que personne ne conteste davantage, qu'une fois ce titre conquis, et aussi longtemps qu'il n'engendre un droit que contre la commune elle-même, les actes qui ont pour but de le mettre à exécution sont soumis à des formes et à des règles particulières, et que, pour obtenir un paiement forcé de la commune, son créancier ne peut jamais s'adresser qu'à l'Administration ; — Que ces principes posés, les questions pendantes devant la Cour se réduisent à trois ; — Qu'il faut se demander : 1^o si Chaumeil et Verdié ont pu acquérir un droit à hypothèque judiciaire sur les biens de la ville d'Agen ; 2^o si, étant admis ce droit à hypothèque judiciaire, l'inscription prise par eux sur les immeubles du domaine privé de la ville d'Agen constitue un acte ayant pour but de mettre leur titre à exécution, fait pour obtenir de la commune un paiement forcé, ou si elle n'est pas plutôt un acte purement conservatoire, accompli pour rendre parfait ce titre, jusqu'alors incomplet, dans l'espoir, soit d'obtenir de la débitrice principale un paiement volontaire, soit de se ménager le droit, spécial et indépendant de celui qu'ils ont contre la Ville, que semblent leur conférer les articles 2166, 2167 et suivants du Code civil, contre les tiers détenteurs, auxquels cette débitrice principale viendrait à vendre des biens qui sont le gage commun de ses créanciers ; 3^o si, étant admise la validité de l'inscription, Chaumeil jeune et neveu, tiers détenteurs, acquéreurs d'un des immeubles hypothéqués de la ville, peuvent bénéficier des immunités d'exécution édictées en faveur de leur venderesse ;

Attendu que la ville d'Agen ayant été régulièrement autorisée à plaider avec Chaumeil et Verdié devant le Conseil de préfecture, a été, par là même, habilitée à courir les chances bonnes ou mauvaises qui devaient être les conséquences forcées de ce procès ; qu'une des conséquences était l'hypothèque judiciaire, puisque les arrêtés du Conseil de préfecture sont exécutoires et emportent hypothèque, sans

aux observations présentées par le rapporteur, M. le

qu'aucune loi ait jamais fait de distinction entre le cas où la partie condamnée serait un particulier ou une commune, alors que, cependant le législateur a toujours su combien fréquemment celles-ci sont en cause devant les juridictions administratives ; qu'il n'a jamais été prétendu que parce qu'il a été défendu à un prodigue de plaider, d'aliéner et de grever ses biens d'hypothèque sans l'assistance de son conseil, il faudrait une intervention spéciale de ce dernier, pour donner sa force à l'hypothèque judiciaire résultant de la perte d'un procès par celui-là ; qu'ainsi Chaumeil et Verdié, ayant obtenu, le 26 décembre 1890, une condamnation contre la ville, avaient, de par l'arrêté même du Conseil de préfecture, un droit réel et actuel sur le domaine immobilier privé de la commune, et se trouvaient, dès lors, autorisés à le grever d'une inscription hypothécaire, sous peine de laisser leur titre imparfait ; que peu importe qu'une fois cette inscription prise, le 7 janvier 1891, notamment sur le terrain qui sera plus tard vendu à Chaumeil jeune et neveu, et faisait, à ce moment, incontestablement partie du domaine privé de la commune, sans affectation spéciale obligatoire à un service public qui dut l'en préserver, ils n'aient pu en tirer immédiatement tous les avantages qu'ils y auraient trouvés, s'ils avaient eu devant eux un adversaire ordinaire au lieu d'un débiteur favorisé, quant aux modes d'exécution, d'une législation exceptionnelle, parce qu'il est présumé de bonne foi ; que, pour le droit d'hypothèque, comme pour tout autre, il ne faut pas confondre le droit lui-même avec son exercice ; que sa rigueur peut être paralysée sans qu'en souffre sa vigueur ; qu'en fait, en prenant inscription, Chaumeil et Verdié ont donc simplement procédé à une nouvelle affirmation de leur créance, affirmation à la suite de laquelle il était fort légitime qu'ils espérassent leur paiement volontaire par la ville, sinon avant que le Conseil d'Etat eût statué sur le pourvoi formé par elle, du moins aussitôt après la décision de cette haute juridiction, si elle leur était favorable, et, en tout cas, qu'ils conçussent la certitude de l'intervention efficace des autorités auxquelles ils auraient à s'adresser pour ramener leur titre à exécution forcée, lorsqu'ils auraient cette dernière en vue ; qu'il était non moins légitime qu'ils prévissent l'événement bientôt réalisé d'une vente par laquelle leur débitrice privilégiée, faisant sortir de son

Conseiller Marignan, fit sienne la jurisprudence des

patrimoine des biens provisoirement à l'abri de leurs atteintes, les mettrait, volontairement, en présence de tiers détenteurs vis-à-vis desquels le droit commun reprendrait tout son empire; qu'en effet, pour qu'il en fut ainsi, pour qu'en dépit d'une hypothèque régulièrement acquise et conservée, les tiers détenteurs soient affranchis de l'obligation de payer ou de délaisser, qui est de l'essence même du régime hypothécaire, pour que les droits distincts, accordés aux créanciers hypothécaires contre les tiers détenteurs, cessent d'être généraux et propres à tous, pour que cette obligation et ces droits ne soient plus seulement attachés au fait de la détention d'un immeuble hypothéqué, et soient convertis en liens plus ou moins serrés ou relâchés suivant la qualité du vendeur, pour que les créanciers hypothécaires d'une ville deviennent ainsi de simples chirographaires, il faudrait un texte de loi formel; qu'aucun des documents législatifs invoqués par la ville d'Agen ne contient une disposition semblable; que tous ont été édicté en prévision de dettes sans gage spécialisé, et dont le paiement est réclamé directement au débiteur originaire; que, comme détenteurs volontaires d'un terrain valablement hypothéqué, Chaumeil jeune et neveu sont donc exposés aux revendications de Chaumeil et Verdié, et ont un recours incontestable contre la ville dont ils ont suivi la foi, sauf à eux à subir plus tard, lorsque le chiffre en sera liquidé, les formes exceptionnelles de recouvrement dont jouit leur garante, si, ayant payé pour elle, ils se trouvaient dans les conditions où ce recouvrement ne peut avoir lieu que par les voies administratives; qu'au surplus, ce recours, ils l'ont déjà stipulé et obtenu, puisque dans le contrat du 7 avril, la ville a déclaré que les immeubles présentement vendus étaient affranchis de toute dette et charge hypothécaire quelconque, et s'est obligée, s'il s'en révélait, à en rapporter mainlevée et certificat de radiation; que c'est donc à bon droit que les premiers juges ont déclaré valable l'inscription prise par Chaumeil et Verdié, et ordonné que la commune serait tenue de rapporter une mainlevée de cette inscription, faute de quoi elle devrait relever et garantir Chaumeil jeune et neveu des réclamations formulées contre eux par les créanciers hypothécaires;

En ce qui concerne la nullité demandée par la ville de l'exploit extrajudiciaire du 28 avril 1891: — Attendu que cet exploit est intervenu

deux décisions d'Agen, en rejetant le pourvoi formé

lorsque Chaumeil et Verdié eurent appris la vente consentie, le 7 du même mois, par la ville à Chaumeil jeune et neveu, d'un terrain de son domaine privé, moyennant un prix de 32.000 francs qui n'a pas été perçu par la venderesse, quoiqu'il fût quittancé au contrat, parce que, sur sa transcription, le lendemain 8, fut révélée l'inscription prise, le 7 janvier, sur tous les immeubles présents et à venir de la commune ; que cet acte contient la signification, avec copie, de l'arrêté du Conseil de préfecture du 26 décembre 1890, et qu'à ce point de vue il est irréprochable ; qu'il y est fait à la vérité, commandement d'avoir à payer tout ou partie du montant des condamnations prononcées par le Conseil de préfecture, mais que cette sommation, en apparence inutile, ne constitue pas un acte d'exécution, et, au point de vue des dépens, ne serait frustratoire que si l'exploit ne contenait pas, outre la signification déjà indiquée, une explication de son but, qui justifie complètement, malgré cette surabondance, les frais qu'il a occasionnés ; qu'en effet, il se termine par la déclaration au maire, non que, faute par lui d'effectuer ce paiement, il y sera contraint de telle ou telle façon, mais qu'il sera procédé contre tout tiers détenteurs, et notamment contre les sieurs Chaumeil jeune et neveu, et que c'est un simple avis du danger couru par ces tiers, étrangers à la dette originaire, restés à découvert, qui est, à lui seul, une reconnaissance implicitement expresse de la solidité du rempart derrière lequel est abritée la ville contre les attaques directes de ses créanciers ;

En ce qui concerne les conclusions de la ville, tendant à ce qu'il soit dit que, ni les sieurs Chaumeil et Verdié, créanciers, ni les sieurs Chaumeil jeune et neveu, acquéreurs, ne peuvent s'opposer au retrait par la concluyente de la somme de 32.000 francs, prix de la vente du 7 avril 1891 : — Attendu que depuis l'inscription du 7 janvier 1891, l'exploit du 28 avril suivant, où ils déclaraient au maire vouloir user contre les acquéreurs de la ville des droits qui résultaient pour eux de leur titre du 26 décembre précédent, de l'hypothèque qui l'assortit et des articles 2166 et suivants du Code civil au chapitre traitant de l'effet des privilèges et hypothèques contre des tiers détenteurs, et une sommation du 6 mai de la même année mettant ces derniers en demeure de payer ou de délaisser, s'ils ne veulent être exposés à la

par la ville¹.

saisie réelle et à la vente, Chanmeil et Verdié sont restés simples défendeurs à la double action intentée contre eux le 13 juin par la venderesse et ses acquéreurs; qu'ils n'ont fait aucun acte, ni pris aucune conclusion, qui les aient montrés déviant de la voie qu'ils s'étaient tracée, et que la Cour vient de reconnaître légale en validant leur hypothèque et ses effets contre les tiers détenteurs; qu'ils n'ont pas même pris parti contre la ville sur la question de savoir si le paiement constaté dans le contrat du 7 avril a été pur et simple ou conditionnel; que, quant à Chaumeil jeune et neveu, leur attitude est complètement justifiée par leur crainte fondée d'être évincés ou forcés de payer deux fois, et que la ville elle-même semble l'avoir reconnu, puisqu'alors qu'elle demande 10.000 francs de dommages intérêts contre ses créanciers, elle n'en sollicite point contre ses acquéreurs, que sa loyauté l'empêche certainement de considérer comme l'ayant payée sans condition; Attendu enfin, que les considérations générales invoquées, au nom de la ville d'Agen, sur les intérêts des services publics et les nécessités du règlement des budgets, ne sauraient pas plus préoccuper la Cour qu'elles n'ont, suivant elle, arrêté le législateur; qu'elle estime, en effet, qu'il a voulu attacher à une hypothèque judiciaire prise contre une commune habilitée à la subir, les mêmes effets, après son dessaisissement volontaire de ses immeubles, qu'à une hypothèque conventionnelle qu'elle aurait été autorisée à consentir; que l'on comprend très bien, du reste, qu'aussi soucieux, dans l'intérêt même des communes, du crédit et du bon renom des cités que des facilités de leur administration, il ait imposé à leurs créanciers un régime exceptionnel, tant que leur patrimoine reste intact, et qu'il ait laissé à ceux-ci les avantages du droit commun, lorsqu'elles se défont de leurs biens.

Par ces motifs, et ceux donnés par les premiers juges, en ce qu'ils n'ont rien de contraire,

Confirme purement et simplement le jugement du 12 décembre 1891.

Rejette tous autres conclusions des parties,

Condamne la commune d'Agen à l'amende et en tous les dépens.

¹ D. 94. 1. 401. ; S. 94. 1. 456. ; P. 94. 1. 425.

La Cour;

— Sur le moyen unique du pourvoi; — Attendu que si le créancier

49. Les considérations qui ont motivé ces décisions et les arguments qui y sont invoqués pour justifier la thèse de l'affirmative peuvent se ranger sous cinq chefs principaux.

50. — a) En principe, dans la législation moderne, les biens qui font partie du domaine privé des communes,

d'une commune ne peut exécuter le jugement de condamnation qu'il a obtenu contre elle par les voies judiciaires et doit, pour se faire payer ce qui lui est dû, s'adresser à l'Administration supérieure, qui a seule le droit d'autoriser le paiement des dettes des communes, cette règle ne fait pas obstacle à ce qu'il fasse inscrire sur les immeubles du domaine privé de la commune l'hypothèque dérivant du jugement qu'il a obtenu contre elle ; car cette inscription, n'ayant pour objet que de conserver ses droits au regard des tiers acquéreurs ou des autres créanciers, ne saurait avoir vis-à-vis de la commune, envers laquelle elle ne produit aucun effet coercitif, le caractère d'un acte d'exécution la mettant dans la nécessité de payer en dehors de la règle ci-dessus rappelée ; — Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué que, la ville d'Agen ayant vendu le 7 avril 1891 aux sieurs Chaumeil jeune et neveu un immeuble sur lequel Chaumeil et Verdié avaient pris inscription le 7 janvier précédent, en vertu d'un arrêté du Conseil de préfecture du Lot et-Garonne du 26 décembre 1890, qui les constituait créanciers de la ville d'Agen pour la somme de 56.000 francs, ceux-ci lui signifièrent le commandement prescrit par l'article 2169 du Code civil, et sommèrent Chaumeil jeune et neveu d'avoir à payer entre leurs mains leur prix d'acquisition, ou de délaisser l'immeuble affecté à la garantie de leur créance ; que la ville d'Agen fit opposition au commandement et assigna Chaumeil et Verdié en nullité de l'inscription par eux prise le 7 janvier 1891, tandis que Chaumeil jeune et neveu assignèrent la ville en garantie et en mainlevée de ladite inscription ; — Attendu qu'en décidant dans ces circonstances que l'inscription dont il s'agit avait été légalement prise, et que la ville serait tenue d'en rapporter la mainlevée à Chaumeil jeune et neveu, la Cour d'Agen, loin d'avoir violé les articles de la loi et les arrêts visés au pourvoi, en a fait une exacte application,

Par ces motifs : Rejette...

contrairement à ceux qui composent son domaine public, sont soumis, sauf exception, aux règles ordinaires du droit civil. Ils peuvent être grevés de droits réels, prescrits et même aliénés : ils doivent être considérés par suite comme appartenant à la catégorie des biens qui sont dans le commerce et qui, par conséquent, peuvent être hypothéqués.

Les obligations des communes concernant ces biens de leur domaine privé ne se différencient donc des engagements des particuliers que si un texte spécial les soustrait au droit commun. Or, il n'existe aucune disposition légale interdisant aux créanciers d'une commune l'usage de l'hypothèque judiciaire ; bien plus, l'article 49 de la loi du 24 juillet 1889 décide expressément que les arrêtés des conseils de préfecture sont exécutoires et emportent hypothèque, sans faire de distinction entre le cas où la partie condamnée est un particulier ou une commune, alors que, cependant, le législateur n'ignorait pas combien celles-ci sont fréquemment en cause devant les juridictions administratives ¹. Les articles 2092 et 2118 et suivants

¹ Antérieurement à la loi de 1889, il était déjà admis, du reste, sans contestation, que les décisions administratives émanant, soit du Conseil d'Etat, soit des Conseils de préfecture, étaient, suivant l'expression de M. Troplong, « accompagnées d'hypothèques judiciaires ».

« Attendu », dit un arrêt de la Cour de Rouen du 22 mai 1818. (S. 1818. 2. 230) « que les actes de l'autorité administrative ont, comme les actes des Cours et Tribunaux dans leurs attributions respectives, la force virtuelle de conférer l'hypothèque judiciaire, dont l'effet est de s'étendre sur tous les biens, présents et à venir du débiteur, dans l'arrondisse-

du Code civil trouvent donc ici tout naturellement leur application.

51. La possibilité pour le créancier d'une commune de prendre inscription d'hypothèque judiciaire sur les biens de son domaine privé est du reste admise par un grand nombre d'auteurs.

Le paiement des sommes dues et reconnues par les communes ne peut être poursuivi que par la voie administrative, dit M. de Cormenin ¹, ce qui n'empêche pas le créancier, ajoute-t-il « de faire des actes conservatoires
« sur les biens de la commune, tels que les inscriptions
« hypothécaires, etc. »

Et M. Chauveau ², répondant à la question qu'il a posée de savoir comment on doit procéder pour le paiement des dettes si la commune n'a pas de fonds disponibles, s'exprime ainsi : « D'abord, rien n'empêcherait
« que le porteur d'un titre de condamnation ou de
« créance prit une inscription hypothécaire sur les
« immeubles communaux, parce que cela ne nuirait en
« rien au service, et lui donnerait le droit d'être payé
« par préférence en cas d'aliénation. »

ment du bureau où l'inscription a été prise ». Cf. également Paris, 6 mars 1830. Rouen, 29 mars 1877. Dalloz, *Répert.*, Vo *Privilèges et hypoth.*, n° 1108.

¹ *Droit administratif*, t. I, p. 424.

² *Code d'instruction administrative*, Paris, 1896, 6^e édit., p. 54, n° 867.

MM. Foucart¹ et Rousseau et Laisney² enseignent la même doctrine dans des termes identiques.

De même M. de Vareille-Sommières³, après avoir rappelé les principes résultant des textes et de la pratique administrative, d'après lesquels l'autorité administrative est seule compétente pour décider quand et comment le créancier d'une commune doit être payé, se demande si la prétendue incompatibilité de ces principes et de l'hypothèque judiciaire existe en réalité. « Assurément », écrit-il, « le créancier ne peut pas exercer lui-même son « droit d'hypothèque et se faire payer sans l'accomplisse-
« ment des formalités voulues. Mais pourquoi, quand la
« commune, par exemple, vend ses immeubles, avec la
« permission de l'administration supérieure, afin de
« payer ses créanciers, pourquoi, si ces immeubles sont
« insuffisants pour les payer tous et qu'il faille de lon-
« gues impositions pour atteindre ce résultat, l'inscrip-
« tion qu'aurait prise l'un d'eux en vertu d'un jugement
« ne lui assurerait-elle pas le droit de préférence et
« l'avantage d'être colloqué le premier sur le prix ? Ne
« serait-ce pas la meilleure conciliation des lois civiles et
« des lois administratives ? »

Plus catégoriques encore sont MM. Baudry-Lacantinerie

¹ *Eléments de droit public et administratif*, 3^e édit., p. 109, n^o 1640.

² *Op. cit.*, V^o *Exécut. des jugements*, t. IV, p. 379, n^o 206.

³ *Op. cit.*, p. 178.

et de Loynes ¹ : « Les biens du domaine privé des communes sont incontestablement dans le commerce ; ils peuvent être aliénés, vendus, échangés, prescrits. Ils sont donc susceptibles d'hypothèque en vertu de l'article 2118. »

Enfin MM. Guillouard ² et Planiol ³, se déclarent également partisans de l'affirmative ⁴.

52. — *b*) En second lieu, ajoute l'arrêt, tout le monde s'accorde pour reconnaître que les communes, à ce régulièrement autorisées, peuvent valablement conférer une hypothèque conventionnelle sur les biens dépendant de leur domaine privé. Or, il n'y a aucune raison de traiter différemment à ce point de vue les deux catégories d'hypothèques.

Qu'elle soit conventionnelle ou judiciaire, l'hypothèque procure aux créanciers les mêmes droits, et, par conséquent, il est impossible de distinguer entre des droits qui sont de même essence et qui produisent les mêmes effets juridiques. La différence des causes qui les engendrent n'influe en rien sur leurs conséquences. « On admet généralement », enseignent MM. Baudry-Lacantinerie et de Loynes ⁵, « qu'ils [les biens du domaine privé des communes] peuvent être grevés d'une hypothèque conven-

¹ *Du Nantissement, des Privilèges et Hypothèques*, t. II, p. 300, n° 1244.

² *Traité des privilèges et hypothèques*, t. II, p. 413, n° 929.

³ *Traité de dr. civil*, 3^e édit., t. II, p. 903, n° 2870.

⁴ Dans le même sens : Dalloz. Supplém., V° *Privilèges et Hypothèques*, n°s 733 et 764. — *Journal des conservateurs des hypothèques*, 1892, art. 4303, p. 354 à 357.

⁵ *Op. et loc. cit.*

« tionnelle. La logique veut qu'ils soient, en cas de
« condamnation, atteints par l'hypothèque judiciaire. »

C'est également l'avis de M. Michoud¹, qui, après avoir essayé de dégager et de préciser la nature un peu incertaine de l'hypothèque judiciaire conclut en ces termes :
« Au fond, du reste, si elle [l'hypothèque judiciaire] dif-
« fère de l'hypothèque ordinaire par son but, ainsi que
« par son caractère de généralité, elle n'en diffère point
« par ses effets ; sur les biens qu'elle frappe, elle fait
« peser les mêmes charges, ni plus ni moins que l'hy-
« pothèque ordinaire : droit de préférence et droit de
« suite. Elle doit donc, au point de vue des biens qui
« peuvent en être grevés, être soumise aux mêmes règles
« que l'hypothèque conventionnelle, et, en effet, l'arti-
« cle 2118 s'applique à l'une aussi bien qu'à l'autre. »

53. — c) Cependant, ont objecté les partisans de la théorie adverse, la constitution d'hypothèque équivaut à une aliénation partielle, et il faut dès lors exiger pour sa validité les autorisations prescrites par l'art. 68-2 de la loi du 5 avril 1884 pour les aliénations.

54. Il est facile de répondre à cette objection.

Cette autorisation, peut-on tout d'abord soutenir, mais elle résulte de celle donnée par le préfet à la commune au début du procès, c'est-à-dire de l'autorisation de plaider sans laquelle la commune n'aurait pu ester en justice. La commune, autorisée à intenter un procès ou à y

¹ Cf. note sous l'arrêt d'Agen dans S. 94. 2. 1.

défendre, a été également autorisée, par cela même, à subir toutes les conséquences fâcheuses qui pourraient en résulter pour elle en cas de perte, et, par conséquent, le créancier en inscrivant son hypothèque judiciaire n'a en aucune façon contrevenu aux règles édictées par les lois administratives pour l'aliénation des biens communaux.

55. On peut dire également que seules les aliénations volontaires et directes sont soumises à la nécessité d'une approbation de l'administration supérieure, mais que les aliénations résultant d'un acte indépendant de la volonté de la commune peuvent se réaliser en dehors de toute intervention du tuteur administratif : c'est ainsi que l'article 2227 du Code civil soumet expressément les biens des communes à l'application des principes de la prescription ce qui prouve bien qu'un immeuble peut légalement sortir du patrimoine d'une commune sans qu'il soit aucunement besoin d'une autorisation administrative.

56. Faisant enfin un rapprochement entre le mineur et la commune, entre le tuteur du droit civil et le préfet, tuteur administratif, il est facile de tirer de cette comparaison un argument par analogie en faveur de la thèse de l'arrêt. Bien qu'il soit certain en effet que le prodigue ne peut vendre ou aliéner ses biens sans l'autorisation ou l'assistance de son tuteur, personne n'a jamais prétendu qu'il soit nécessaire au créancier d'un prodigue de demander cette autorisation pour inscrire une hypothèque judiciaire sur les biens de son débiteur. Or, il n'y a aucune raison de traiter différemment à ce point de vue

le prodigue et la commune, et la protection que le Code et les lois leur ont accordée ne doit pas être étendue au delà des limites prévues par le législateur.

57. — *d)* D'un autre côté, l'existence de l'hypothèque judiciaire sur les biens des communes ne porte aucune atteinte au principe d'après lequel les créanciers d'une commune ne peuvent la poursuivre directement pour arriver au paiement de leur créance, et doivent de toute nécessité s'adresser à l'autorité administrative qui, seule, a qualité pour dire quand et comment les créanciers seront payés, la commune ne pouvant faire aucun paiement ni aucune aliénation sans y avoir été préalablement autorisée.

De ce principe, en effet, il faut conclure que les seuls actes judiciaires qui soient interdits aux créanciers d'une commune sont ceux qui auraient pour conséquence nécessaire de contraindre la commune débitrice à payer, en violation des règles de tutelle auxquelles elle est soumise, mais qu'il est loisible aux créanciers de protéger leurs intérêts par tous les autres moyens que le droit commun met à leur disposition, et notamment de faire, comme le dit M. de Cormenin, tous les actes conservatoires.

58. Or, l'inscription d'hypothèque judiciaire est avant tout un acte conservatoire et ne saurait en aucune façon être considérée comme un acte d'exécution ¹. C'est ce

¹ Cf. sur ce point : Rapp. de M. le conseiller Marignan, reprod. en tête de l'arrêt de cassat. précité, Pand. 94. 1. 425 et D. 94. 1. 99. — Cf. également ; Aubry et Rau, *Dr. civil*, t. III, p. 267 ; — Pont, *Priv. et Hypoth.*,

qui paraît résulter très clairement de l'opinion des jurisconsultes cités plus haut et de la doctrine consacrée par les avis du Conseil d'Etat des 12 août 1807 et 26 mai 1813.

59. — *e*) Au reste, et c'est bien là la preuve que l'inscription de ces hypothèques n'est qu'un acte purement conservatoire et ne constitue pas un acte d'exécution violant les règles de la comptabilité communale, le créancier hypothécaire d'une commune n'aura pas, vis-à-vis de sa débitrice, les mêmes droits qu'il aurait vis-à-vis d'un débiteur ordinaire.

Tant que l'immeuble restera entre les mains de la commune, le créancier ne pourra en poursuivre la vente ; mais si la commune aliène l'immeuble grevé, que la vente ait été autorisée par l'administration à l'effet de payer les dettes de la commune ou qu'il y ait eu autorisation d'aliéner pure et simple, l'inscription prise par le créancier sur l'immeuble lui permettra d'être payé par préférence aux autres créanciers, soit hypothécaires mais inscrits postérieurement, soit simplement chirographaires.

60. La commune, de son côté, ne pourra se plaindre : elle connaissait l'existence de l'hypothèque judiciaire grevant cet immeuble ; il ne fallait pas l'aliéner, si elle ne voulait pas être exposée à ce que le prix servît au paiement de son créancier. A supposer même que la commune ait fait entrer en ligne de compte dans son budget le prix à

t. II, n° 139; — Cass. 16 avril 1839, S. 39. 4. 511 et Cass. 24 juillet 1855, D. 55. 4. 396.

provenir de la vente de cet immeuble, elle en sera quitte soit pour diminuer ses dépenses, soit pour chercher ailleurs un nouvel élément de recettes, ce qui, du reste, est parfaitement licite, le budget communal étant essentiellement révisable.

Sans doute, l'exercice par les créanciers du droit de préférence qu'ils tiennent de leur inscription aura pour effet le paiement indirect par la commune d'une partie de sa dette, et le détournement de la destination qu'elle se proposait peut-être de donner aux fonds provenant du prix de vente de l'immeuble hypothéqué; mais, cette conséquence, elle est le résultat de la vente régulièrement consentie par la commune dûment autorisée, et non d'un acte d'exécution dirigé contre elle par ses créanciers. En effet, si la commune n'avait pas aliéné l'immeuble affecté à la garantie de leurs créances, ceux-ci n'auraient pu agir contre elle par les voies judiciaires pour avoir leur paiement.

Le droit hypothécaire du créancier va donc se trouver dépouillé d'une partie de ses avantages tant que l'immeuble restera entre les mains de la commune, c'est-à-dire que, vis-à-vis de la commune, le créancier ne pourra ni exercer son droit de suite ni poursuivre l'aliénation forcée; il sera réduit à l'exercice de son droit de préférence.

M. Michoud ¹ restreint à ce simple effet l'utilité de l'inscription d'hypothèque, soit judiciaire, soit con-

¹ Cf. note sous l'arrêt d'Agén dans S. 94. 2. 1.

ventionnelle, sur les biens du domaine privé des communes.

Mais l'arrêt, suivi en cela par certains auteurs, va plus loin et décide que, lorsque l'immeuble aura été volontairement aliéné par la commune, qu'il sera sorti de son patrimoine et qu'il sera devenu la propriété d'un tiers acquéreur, rien ne s'oppose à ce que les créanciers exercent contre ce dernier le droit de suite, qui se trouvait en germe dans l'hypothèque et qui, du reste, n'était pour eux d'aucune utilité tant que l'immeuble grevé se trouvait faire partie du domaine privé de la commune¹. Dans ce cas l'hypothèque produirait alors tous ses effets : droit de préférence et droit de suite. En effet, les règles qui ont été édictées par les lois et règlements administratifs pour l'aliénation des biens des communes ne protègent nullement les acquéreurs de ces mêmes biens, et il n'y a par conséquent aucune raison pour ne pas appliquer à ces tiers détenteurs les règles du droit commun.

61. En résumé, l'on peut conclure avec M. le Conseiller Marignan dans son très intéressant rapport devant la Chambre des requêtes lors de l'arrêt du 18 décembre 1893 :

1° Que les biens immeubles des communes composant leur domaine privé peuvent être grevés d'inscriptions hypothécaires, judiciaires ou conventionnelles ;

¹ Cf. sur ce point : Rapport Marignan ; — Baudry-Lacantinerie et de Loyne, *op. cit.*, p. 301, n° 1244 ; — Guillouard, *op. cit.*, p. 413, n° 929.

2° Que ces inscriptions ne constituent pas des actes d'exécution vis-à-vis des communes de la part de leurs créanciers les mettant dans l'obligation de payer leurs dettes en violation des règles de comptabilité qui leur sont propres ;

3° Que l'exercice des droits de préférence et de suite qu'elles confèrent aux créanciers ne produisant d'effet que vis-à-vis des tiers détenteurs ou des autres créanciers des communes, ces inscriptions ne sont pas incompatibles avec les prérogatives de l'administration relatives au paiement des dettes des communes.

2° Théorie : Négative.

62. Deux ans à peine après l'arrêt de cassation qui avait consacré la théorie que nous venons d'exposer, la même question fut soumise à nouveau aux tribunaux par le préfet de la Seine, agissant au nom et comme représentant de la ville de Paris.

Des créanciers de la ville, en vertu d'un jugement du Tribunal de la Seine, confirmé par un arrêt de la Cour de Paris en date du 9 janvier 1894, qui comportait à leur profit une condamnation au paiement de 347.643 francs, avaient pris inscription d'hypothèque judiciaire sur tous les biens présents et à venir appartenant à leur débitrice et se trouvant dans le ressort du premier bureau des hypothèques. Le préfet de la Seine, estimant que cette

inscription avait été prise à tort et sans droit, en demanda l'annulation, et par jugement en date du 7 février 1895 le Tribunal civil de la Seine lui donna, suivant nous, très justement raison, en consacrant par des attendus fort bien motivés, une théorie toute opposée à celle précédemment admise par la Cour d'Agen et la Cour de Cassation ¹.

¹ Pand. 96. 2. 50 et *Gaz. Pal.* 95. 1. 436.

Le Tribunal ;

Attendu que le 25 mai 1894, une inscription d'hypothèque judiciaire a été prise sur tous les biens présents et à venir de la ville de Paris situés dans l'étendue du 1^{er} bureau des hypothèques de la Seine; que cette inscription a été requise en vertu d'un jugement de ce siège, confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Paris, en date du 9 janvier 1894, qui a condamné la ville de Paris au paiement de 347,634 francs au profit des consorts Béliet ; — Attendu que le préfet de la Seine, agissant au nom et comme représentant de la ville de Paris, demande la nullité de cette inscription comme ayant été prise à tort et sans droit ; Que suivant lui, les biens des communes, comme ceux de l'Etat, ne sont point soumis à l'hypothèque judiciaire ; — Attendu que le droit de demander aux Tribunaux et d'obtenir des condamnations contre les communes n'est point contesté ; Qu'il est de principe également que les règles particulières du droit administratif qui régissent le patrimoine des communes ne permettent pas aux créanciers des communes de poursuivre contre elles par les voies ordinaires le paiement des condamnations qu'ils ont obtenues ; Qu'ils sont toujours obligés de s'adresser à l'autorité administrative pour obtenir l'inscription de leurs créances au budget de la commune ; — Attendu d'ailleurs que les communes n'ont pas la libre disposition des fonds qui constituent leur budget ; Que ces fonds ont tous une destination dont l'ordre ne peut être interverti ; Qu'il est nécessaire, dès lors, que la dette soit inscrite au budget de la commune, et que rien ne peut être payé à un titre quelconque par une commune en dehors des règles de la comptabilité publique auxquelles elle est

63. — a) Le Tribunal, répondant au premier argument invoqué par l'arrêt d'Agen, pose d'abord en principe que

soumise ; — Attendu que la loi du 5 avril 1884 prévoit d'ailleurs le cas où une commune refuserait de faire droit à ses créanciers, et qu'elle donne à ceux ci, porteurs d'un titre exécutoire, certains moyens de contrainte ; Qu'ils ont le droit notamment de demander à l'autorité supérieure l'inscription d'office de leurs créances au budget communal, et qu'ils peuvent même provoquer la vente des biens de la commune en s'adressant au chef de l'Etat ; — Attendu que, par application des règles qui précèdent, et qui constituent une dérogation au principe général posé par les articles 2092 et 2093 du Code civil, aux termes desquels tous les biens d'un débiteur sont le gage commun de ses créanciers, les biens des communes sont insaisissables et ne peuvent faire l'objet ni d'une saisie-exécution, ni d'une saisie-immobilière ; Que les deniers des communes et leurs créances ne peuvent pas davantage être frappés de saisie-arrêt ; — Attendu sans doute, que les biens qui font partie du domaine privé des communes sont régis par la loi civile ; qu'ils ne sont point inaliénables, et peuvent être vendus, échangés, prescrits ; mais qu'ils ne peuvent être aliénés que suivant les formes spéciales édictées par la loi ; — Attendu que Béliet ne conteste point ces principes ; qu'il reconnaît qu'un créancier, muni d'un titre exécutoire, ne peut procéder à aucun acte d'exécution contre la commune, mais qu'il soutient que, si l'hypothèque judiciaire peut devenir un moyen d'exécution, l'inscription de cette hypothèque est avant tout un acte conservatoire ; — Mais attendu que l'inscription hypothécaire n'est pas une simple mesure conservatoire ; qu'elle place l'immeuble grevé sous la main du créancier qui peut le suivre en quelques mains qu'il passe, en telle sorte qu'il ne peut être vendu sans que le créancier soit appelé à exercer son action sur le prix ; Que l'inscription d'hypothèque judiciaire a donc le caractère d'un acte d'exécution, puisqu'elle constitue une garantie destinée à assurer le paiement ; Qu'en tout cas, c'est un acte tendant à l'exécution du titre, puisqu'il confère au créancier un droit de suite et un droit de préférence ; Qu'il y a lieu, dès lors, de rechercher dans quelles conditions pourraient s'exercer, en ce qui concerne les biens d'une commune, le droit de suite et le droit de préférence qui constituent

les communes, quant à leurs obligations, ne sont assimilables aux particuliers que si un texte spécial les place

l'essence du régime hypothécaire ; — Attendu, tout d'abord, que les biens d'une commune ne pouvant faire l'objet d'aucune exécution forcée, le droit du créancier inscrit ne pourrait recevoir effet que dans le cas d'une aliénation volontaire ; Mais que, l'immeuble une fois vendu, son droit de préférence se trouverait immédiatement en conflit avec les règles qui régissent la comptabilité des communes ; Qu'en effet, le prix une fois consigné, ce prix, propriété de la commune, aurait par là même le caractère de deniers communaux ; Qu'à ce titre il ne pourrait pas recevoir d'autre destination que celle qui aurait été prévue dans le budget de la commune ; Qu'un ordre ne saurait davantage être ouvert, l'autorité judiciaire ne pouvant se substituer à l'autorité administrative, seule compétente pour l'ordonnancement des fonds communaux ; Qu'en tout cas et à défaut de consignation, l'inscription, en mettant obstacle au paiement des fonds dus à la commune, constituerait une véritable saisie arrêt ; Qu'ainsi, et à tous égards, l'appropriation du prix que comporte l'hypothèque est incompatible avec les règles de la comptabilité des communes ; — Attendu que le droit de suite ne saurait non plus s'exercer ; Qu'en effet, le droit du créancier inscrit contre le tiers détenteur n'est en réalité que la continuation du droit qu'il pouvait exercer contre le débiteur principal ; Qu'il serait inadmissible qu'il eut plus de droit contre le tiers détenteur que contre son propre débiteur ; Qu'il faudrait admettre qu'il pourrait faire indirectement ce qu'il n'avait pas le pouvoir de faire directement ; — Attendu d'ailleurs que le bénéfice de discussion, prévu par l'article 2170 du Code civil, serait manifestement inapplicable en ce qui concerne les communes ; — Attendu dès lors que le droit de suite et le droit de préférence, sans lesquels l'hypothèque n'existe pas, ne pouvant s'exercer en ce qui concerne le domaine privé des communes, il en résulte comme conséquence nécessaire que ces biens, comme ceux de l'Etat, ne peuvent être frappés utilement de l'hypothèque judiciaire ; — Qu'ils se trouvent dans une situation analogue à ceux qui sont soumis au régime dotal ; Qu'il est de principe général qu'un immeuble ne peut être hypothéqué que lorsqu'il est saisissable et qu'on conçoit difficilement un droit de gage en

sous le droit commun. Leur situation est toute différente de celle des débiteurs ordinaires ; elles sont soumises à un régime exceptionnel, régime déterminé par des textes et justifié par l'intérêt public. Il n'est pas inutile de rappeler à ce sujet l'opinion autorisée de Béquet. « Les communes » écrit-il ¹, « ne s'obligent pas comme des

l'absence de cet autre droit qui en est la sanction et la raison d'être, celui de réaliser le gage ; — Attendu, il est vrai, qu'on y objecte que les communes ayant le droit incontestable de grever leurs biens d'hypothèques conventionnelles, l'hypothèque judiciaire, dont les effets sont les mêmes, doit également être admise ; — Mais attendu qu'il suffit d'observer, pour faire écarter toute assimilation entre les deux cas, que l'hypothèque conventionnelle, qui est une véritable aliénation, ne peut être consentie qu'avec l'autorisation de l'administration supérieure, et que celle-ci ne pourrait, sans se déjuger et manquer pour ainsi dire à la foi promise, autoriser une affectation différente des fonds à provenir de l'aliénation de l'immeuble donné en gage avec son concours ; Que la situation dans les deux cas est donc toute différente ; — Attendu qu'il résulte de ce qui précède que l'hypothèque judiciaire ne pourrait frapper utilement les biens de la ville de Paris ; Que par suite l'inscription prise par les consorts Béliet était inutile et sans objet, et qu'il y a lieu de faire droit à la demande du préfet de la Seine ;

Par ces motifs ;

Dit que l'inscription prise par les consorts Vafflard et Béliet contre la ville de Paris au 1^{er} bureau des hypothèques de la Seine, le 25 mai 1894, vol. 1682, fo 32, a été prise à tort et sans droit ; Déclare de nul effet l'inscription dont s'agit ; Dit que sur le vu du présent jugement, elle sera radiée purement et simplement par le conservateur du 1^{er} bureau des hypothèques de la Seine ; — Et, attendu que l'exécution provisoire est demandée en dehors des cas prévus par la loi, dit qu'il n'y a pas lieu de l'ordonner ; Condamne les défendeurs aux dépens.

¹ Béquet, *Répert. de dr. administratif*, V^o Commune, nos 3292 et 3293, p. 324.

« particuliers ; en outre les règles de leur responsabilité
« ne sont pas celles du droit commun... Les communes
« sont, quant au paiement de leurs dettes, en dehors du
« droit commun...

64. Les textes qui marquent bien l'intention du législateur en cette matière, et sur lesquels s'appuie le Tribunal pour établir son opinion, sont d'abord les deux avis interprétatifs du Conseil d'Etat du 12 avril 1807 et du 26 mai 1813, qui posent le principe général d'après lequel le créancier d'une commune, s'il peut recourir aux Tribunaux pour demander et obtenir une condamnation contre sa débitrice, doit de toute nécessité s'adresser à l'autorité administrative pour mettre son titre à exécution. Telle est la règle essentielle qui range les communes dans une classe de débiteurs à part.

En outre l'article 110 de la loi du 5 avril 1884 consacre implicitement, nous l'avons vu à propos des saisies¹, la prohibition faite aux créanciers des communes d'user envers elles des voies ordinaires d'exécution, et soustrait par conséquent ces dernières à l'application des articles 2092 et 2093 du Code civil qui font de l'ensemble des biens du débiteur le gage commun de tous ses créanciers.

A côté de ces textes, il en est d'autres encore, épars dans la loi du 5 avril 1884 ou dans le décret du 31 mai 1862, d'où il résulte à l'évidence que le législateur, dans le but

¹ Cf. *supra*, n° 22, p. 29.

de protéger les finances et les biens communaux, les a soumis à un régime spécial, les laissant volontairement en dehors des règles du droit commun ¹.

65. Cela étant posé, il nous semble difficile d'admettre, avec la Cour d'Agen, que les biens des communes doivent être regardés comme étant dans le commerce, au sens que le Code attribue à cette expression. En effet, cette dénomination ne paraît devoir être attribuée qu'aux biens qui sont régis par les règles générales du Code civil. Or, tel n'est pas le cas des biens des communes, placés sous un régime particulier, administrés dans des conditions déterminées et destinés à des usages spéciaux. « Les biens qui appartiennent à des particuliers », disait Treilhard dans l'exposé des motifs de l'article 537, « sont les seuls dont le Code civil doit s'occuper ; les autres sont du ressort ou d'un Code de droit public ou de lois administratives, et l'on n'a dû en faire mention que pour annoncer qu'ils étaient soumis à des lois particulières » ².

La distinction entre les deux catégories de biens appa-

¹ V. sur ce point, Humblodt, *Rev. générale d'administration*, 1895, t. III, p. 282 et suiv.

² Le tribun Goupil-Préfeln, dans le rapport qu'il fit au Tribunat, au nom de la section de législation, sur la loi relative à la distinction des biens (séance du 29 nivôse an XII), dit également : « Les biens sont susceptibles ou non de propriété privée. Ceux qui, quoique susceptibles de propriété privée, n'appartiennent pas à des particuliers, sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant des règles spéciales ; le Code civil est étranger à ces formes et à ces règles. »

rait donc bien nette ; d'un côté, les biens, régis par le Code civil, qui appartiennent à des particuliers, de l'autre, les biens régis par une législation spéciale, qui appartiennent, non à des particuliers, mais aux diverses personnes morales du droit public.

66. Sans doute ces derniers biens peuvent être aliénés et prescrits, mais ils ne peuvent être aliénés que dans les formes et avec les autorisations prévues par les lois administratives, et, s'ils peuvent être prescrits, c'est parce que le législateur, après avoir écrit dans l'article 2226 du Code civil qu'on ne peut prescrire que les biens qui sont dans le commerce, a pris soin de déclarer expressément dans l'article 2227 que « l'Etat, les établissements « publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers et peuvent également les « opposer ». Si les biens des communes et autres personnes morales du droit public étaient des biens dans le commerce, au sens où le comprend la Cour d'Agen, l'article 2227 du Code civil devient absolument superflu et fait double emploi avec celui qui le précède.

Du reste, il n'est pas possible d'inférer du fait que la prescription frappe les immeubles des communes l'applicabilité à ces derniers de l'hypothèque judiciaire. Si telle avait été l'intention du législateur, il n'est pas douteux qu'il l'eût clairement exprimé en assujettissant expressément ces biens aux règles concernant les hypothèques, et il aurait d'autant moins omis de le faire que le titre de l'hypothèque, comme celui de la prescription,

contient un article qui stipule que les biens qui sont dans le commerce sont seuls susceptibles d'être hypothéqués ¹.

67. Du rapprochement des articles 2226 et 2227 d'une part, et 2418 d'autre part, il apparaît clairement que, en premier lieu, les biens du domaine privé des communes et autres personnes morales du droit public ne sont pas des biens « dans le commerce » au sens du Code civil, et en second lieu que, alors que, pour la prescription, le législateur a pris soin dans un article spécial d'en décider expressément l'application aux biens des communes, il s'est bien gardé de procéder de même à l'égard de l'hypothèque judiciaire.

Pourquoi cette différence de traitement ? dira-t-on. On peut en donner deux raisons : d'abord la très grande facilité pour les communes de se défendre contre la prescription, alors qu'au contraire il ne leur serait guère possible de se soustraire à l'hypothèque judiciaire, si elle leur était applicable, et d'autre part les considérations d'ordre public qui ont présidé à l'établissement de la prescription et qui, au contraire, n'ont que faire au regard de l'hypothèque judiciaire, établie surtout dans l'intérêt privé ².

68. Le premier argument, invoqué par la Cour d'Agen,

¹ C. civ. art. 2418 : « Sont seuls susceptibles d'hypothèques : 1^o les « biens immobiliers qui sont dans le commerce et leurs accessoires « réputés immeubles ; 2^o ... »

² Cf. Brémond, *Rev. critique de législation*, 1893, p. 647, 2^o.

et qui sert de point de départ à tout son raisonnement, ne paraît donc pas établi sur des bases bien solides, et l'examen des principes généraux, certains et incontestables, auquel nous nous sommes brièvement livrés, conduit à décider que, à défaut d'interdiction expresse résultant d'un texte précis, il y a, pour les créanciers d'une personne morale du droit public, une sorte d'interdiction tacite de faire usage contre leur débitrice des voies d'exécution du droit commun, et notamment de prendre sur ses immeubles une inscription d'hypothèque judiciaire.

69. — *b*) Un autre argument, en faveur de la thèse que nous combattons, est tiré de ce que tout le monde est d'accord pour reconnaître que rien n'empêcherait les communes de conférer des hypothèques conventionnelles sur les biens qui font partie de leur domaine privé, et qu'il n'y a par conséquent aucune raison pour interdire l'application à ces mêmes biens de l'hypothèque judiciaire.

Ce second argument ne paraît ni plus sérieux, ni plus juridique que le premier.

70. Tout d'abord, il n'est pas inutile de rappeler que, même en ce qui concerne l'hypothèque conventionnelle, le parfait accord dont se prévaut la Cour d'Agen n'a pas toujours existé. « Il y a lieu de se demander », lit-on dans une lettre du Ministre de l'Intérieur du 30 janvier 1839, « si une commune peut être autorisée à hypothéquer ses biens. Or, des doutes sérieux peuvent s'élever à cet égard. De deux choses l'une, en effet : ou l'hypothèque

« consentie par la commune doit emporter toutes les
« conséquences de l'hypothèque entre particuliers, c'est-
« à-dire la faculté de provoquer l'expropriation forcée
« pour se faire colloquer sur le prix ; ou, si elle ne devait
« pas avoir ces effets, et s'il fallait encore une autorisa-
« tion nouvelle de l'autorité administrative pour vendre
« l'immeuble hypothéqué, elle ne serait qu'un leurre,
« qu'une véritable déception indigne de l'Administration
« qui y aurait prêté la main. On ne peut s'arrêter à cette
« dernière hypothèse, mais la première détruirait les
« principes administratifs les mieux établis... »

Il est vrai qu'il résulte d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 juin 1853 ¹ sur la conversion des dettes des départements et des communes, que les communes, possédant des immeubles non affectés à un service public et susceptibles de produire des revenus, pourront consentir sur ces biens des hypothèques conventionnelles, dans le cas où les prêteurs exigeraient cette garantie ; mais il fut recommandé, dans la suite, de faire connaître aux bailleurs de fonds l'impossibilité pour eux de se faire payer directement par l'acquéreur, en cas de vente de l'immeuble grevé, et la nécessité de faire inscrire au budget communal les crédits nécessaires pour parvenir au paiement de leur créance. Il y a donc lieu de penser qu'en fait la circulaire de 1853 ne fut guère appliquée.

¹ *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1853, p. 193.

71. Quoi qu'il en soit, même en admettant que les communes puissent être autorisées à hypothéquer conventionnellement les biens de leur domaine privé, ce qui, à l'heure actuelle, est difficilement contestable, il ne s'ensuit pas nécessairement que ces biens puissent être frappés d'hypothèque judiciaire.

Il existe en effet entre ces deux catégories d'hypothèques, tant au point de vue de leur constitution que de leur nature propre, des différences nombreuses et importantes qui tiennent aux caractères de spécialité et de généralité qui les distinguent.

Ainsi, par exemple, pour que l'hypothèque conventionnelle produise effet à l'égard des biens à venir, il faut de toute nécessité prendre une inscription spéciale sur ces biens au moment de leur entrée dans le patrimoine du débiteur ; une seule inscription suffit au contraire pour l'hypothèque judiciaire qui frappe les biens du débiteur au fur et à mesure qu'ils deviennent sa propriété, et qui, en sa qualité d'hypothèque générale, prime forcément l'hypothèque conventionnelle, simple hypothèque spéciale. De plus, d'autres différences entre les deux hypothèques dérivent encore du fait de ce que l'une, l'hypothèque judiciaire, s'établit indépendamment de la volonté du débiteur sans qu'il puisse rien faire pour s'y opposer, et que l'autre, au contraire, résulte de cette volonté même, et par conséquent, comme le dit très justement M. Humblodt, « parmi les effets de l'hypothèque « conventionnelle, tous ceux qui résultent seulement de

« l'obligation volontairement prise de faire valoir l'hypothèque ne sont pas applicables à l'hypothèque judiciaire ¹ ».

On le voit donc, on ne saurait d'une façon générale assimiler les hypothèques judiciaires aux hypothèques conventionnelles. « Autre chose est de consentir, autre chose de subir ». De ce que les communes, dûment autorisées et dans des conditions fixées par l'Administration, ont le pouvoir de conférer volontairement des hypothèques conventionnelles, il ne s'ensuit nullement que leurs biens soient soumis à l'hypothèque judiciaire, qui est un moyen de contrainte.

72. — *c)* En outre, et malgré ce que les partisans de l'affirmative ont pu répondre à cette objection, il n'en reste pas moins qu'autoriser les créanciers d'une commune à prendre inscription d'hypothèque judiciaire sur les biens de leur débitrice, c'est violer le principe de droit administratif, inscrit dans la loi du 5 avril 1884 et dans le décret du 3 mai 1862, qui veut que toutes les aliénations totales ou partielles, concernant les biens du domaine privé des communes, soient soumises à l'autorité supérieure, représentée par le préfet, et approuvées par lui ².

73. En vain prétendra-t-on que l'autorisation de

¹ Sur les nombreuses applications pratiques auxquelles donne lieu cette proposition, cf. Humblot, *loc. cit.*, p. 294.

² Loi du 5 avril 1884, art. 68. « Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure, les délibérations portant sur les objets suivants : 1^o ; 2^o les aliénations et échanges de propriété communale... »

plaider, donnée à la commune au début du procès par le Conseil de préfecture, entraîne implicitement, pour le créancier qui a obtenu gain de cause, le droit de prendre une hypothèque judiciaire sur les immeubles communaux. Outre que ce n'est pas le Conseil de préfecture qui est compétent pour autoriser la commune à aliéner ses biens ¹, il apparaît comme certain que le législateur, en obligeant la commune à obtenir de l'autorité supérieure l'autorisation de soutenir un procès, a simplement voulu autoriser la recherche du point de savoir si la commune doit ou ne doit pas, ou combien elle doit, et donner ainsi une garantie de plus pour la bonne gestion des finances municipales, mais qu'il n'a nullement entendu déroger aux règles édictées par les lois administratives, dans l'intérêt des communes, pour l'aliénation des biens communaux. Les ressources de la commune, après la condamnation, ne pourront être engagées que dans la limite où l'autorité jugera utile de le permettre ou de l'imposer.

Dire du reste que l'autorisation de plaider emporte

¹ Le décret de décentralisation du 13 avril 1861, art. 1. tabl. A-48°, donne exclusivement compétence au préfet pour tout ce qui concerne les aliénations, acquisitions, échanges, partages de biens de toute nature, quelle qu'en soit la valeur. — Cf. cependant la loi du 24 juillet 1867, art. 1. §§ 1 et 3, qui dispense dans certains cas la commune de recourir à l'autorisation du préfet, lorsque, par exemple, le prix d'achat de l'immeuble, totalisé avec le prix de toutes les autres acquisitions votées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune, et qu'il y a accord entre le conseil municipal et le maire. — Cf. également sur ce point, Circul. du ministre de l'Intérieur du 3 août 1867. *Bulletin offic. Intér.* 1867, p. 382.

l'autorisation de soumettre les biens communaux à l'hypothèque judiciaire, c'est commettre une véritable pétition de principes et résoudre la question par la question. La théorie de la Cour d'Agen serait exacte si l'hypothèque était une conséquence forcée de la condamnation prononcée contre une commune ; elle est inapplicable dans le cas contraire. Or, dans l'espèce, la question est précisément de savoir si une condamnation contre une commune emporte hypothèque judiciaire. La Cour a considéré comme acquis justement ce qu'il y avait à résoudre.

74. Nous n'insisterons pas davantage sur l'argument tiré de l'article 2227 du Code civil qui soumet les biens communaux à l'application des règles de la prescription. Nous venons de voir en effet¹ les raisons qui ont déterminé le législateur à décider que les biens communaux seraient prescriptibles, raisons qui ne sauraient en aucune façon justifier l'applicabilité à ces mêmes biens de l'hypothèque judiciaire.

75. Quant au rapprochement fait par les partisans de l'affirmative entre le mineur et la commune, il nous paraît également spécieux. La tutelle des communes ne ressemble en rien à celle des mineurs. La prescription court contre les communes, elle ne frappe pas les mineurs ; ceux-ci sont passibles de la saisie et de l'expropriation, les communes en sont exemptes. Alors que la tutelle civile, dit M. Seignouret², « a pour base fonda-

¹ Cf. *supra*, nos 66 et 67.

² *Rev. générale d'administration*, 1893, *loc. cit.*

« mentale l'intérêt privé des mineurs, la tutelle administrative des communes, qui est plutôt une surveillance, un contrôle, repose sur des considérations d'ordre général et gouvernemental. » Et c'est précisément pour des raisons de cette nature que les biens communaux nous paraissent devoir échapper à l'hypothèque judiciaire.

76. — *d*) Pour concilier sa théorie avec les principes que nous avons rappelés qui obligent les créanciers des communes à s'adresser à l'autorité administrative, qui seule a qualité pour décider de quelle façon et à quel moment la commune s'acquittera de sa dette, la Cour d'Agen distingue très subtilement l'inscription de l'hypothèque de l'hypothèque judiciaire elle-même.

L'inscription, déclare-t-elle, est une simple mesure conservatoire, et comme telle, parfaitement licite. Le créancier qui s'en sert pour protéger ses intérêts n'enfreint en aucune façon les règles édictées par les lois administratives pour protéger les biens et les finances de la commune contre les voies d'exécution du droit commun, et la meilleure preuve, ajoute-t-elle, qu'il n'y a pas là paiement forcé, c'est que, tant que l'immeuble restera entre les mains de la commune, le créancier, en vertu de son inscription, ne pourra contraindre sa débitrice à vendre l'immeuble pour se payer sur le prix; c'est seulement après la vente volontaire à un tiers acquéreur qu'il exercera contre ce tiers les droits, afférents à son hypothèque, que son inscription lui a conservés.

77. Cette argumentation nous paraît très facile à réfuter.

Il est tout d'abord inexact de prétendre que l'inscription hypothécaire est avant tout une mesure conservatoire. On ne prend pas hypothèque seulement pour conserver sa créance, mais aussi pour en obtenir le paiement. Cela est si vrai que la formule d'inscription d'hypothèque porte expressément que l'inscription est prise par le créancier « pour sûreté, conservation et avoir « paiement » de ce qui lui est dû. A l'appui de cette opinion, on peut citer les motifs suivants d'un arrêt de Cassation du 10 mars 1832¹. « Attendu », dit cet arrêt, « que l'inscription hypothécaire n'est pas une « simple mesure conservatoire ; qu'elle place l'immeuble « grevé sous la main du créancier qui peut le suivre en « quelques mains qu'il passe, de telle sorte qu'il ne peut « pas être vendu sans que le créancier soit appelé à « exercer son action sur le prix... »

78. D'autre part, la seconde distinction, établie par la Cour d'Agen entre la commune et le tiers acquéreur, au point de vue de l'exercice par le créancier des droits découlant de son hypothèque, ne se justifie pas davantage.

79. En ce qui concerne tout d'abord le droit de suite que, d'après la Cour d'Agen, le créancier pourrait exercer contre le tiers détenteur de l'immeuble après la vente faite par la commune, il faut décider, en premier lieu, que le droit du

¹ D. 52. 1. 444 ; S. 52. 1. 344.

créancier inscrit contre le tiers détenteur n'est pas un droit nouveau : c'est le droit même d'exécution que le créancier pouvait exercer contre la commune débitrice principale, droit qui se trouve perpétué, conservé, consolidé, mais qui ne change pas de nature. Or, l'exercice de ce droit était subordonné à l'effet d'une condition suspensive, l'autorisation de l'administration. Il importe peu que le sujet passif du droit ait changé et que le créancier qui, primitivement, avait en face de lui la commune, se trouve maintenant en présence d'un tiers détenteur : tant que la condition ne sera pas réalisée, l'exercice du droit du créancier reste en suspens, car pour en décider autrement, il faudrait admettre, comme le dit très justement le tribunal de la Seine, « que le « créancier pourrait faire indirectement ce qu'il n'avait « pas le pouvoir de faire directement », ce qui est contraire aux principes généraux du droit.

80. En second lieu, pour démontrer l'incompatibilité du droit de suite avec les règles établies par le législateur en notre matière, on peut s'appuyer, comme le fait le jugement de la Seine, sur l'article 2170 du Code civil qui confère au tiers détenteur, pris à partie par le créancier hypothécaire, le droit de renvoyer celui-ci à discuter les biens du débiteur principal, avant d'intenter l'action en délaissement ou en paiement du montant de la créance ¹. Il est constant, en effet, que ce droit ne peut s'exercer à

¹ Cf. Planiol, *op. cit.*, 3^e édit., t. II, p. 1002.

l'égard des communes, tous leurs biens étant insaisissables, et comme tels, non susceptibles d'être discutés. Le créancier va se trouver pris dans ses propres filets, car, s'il fait cette objection au tiers détenteur, celui-ci aura beau jeu pour lui répondre que le droit qu'il peut avoir sur les immeubles restant dans le patrimoine de la commune débitrice ne diffère en rien de celui qu'il avait sur l'immeuble aliéné. L'acquéreur aurait donc ainsi, conclut M. Humboldt ¹, un excellent moyen de retarder indéfiniment l'heure du délaissement.

81. A l'égard du droit de préférence, il faut distinguer suivant que le tiers détenteur a payé ou non son prix.

Dans le premier cas, le tiers détenteur qui s'est libéré dans la caisse communale et qui se voit exposé à payer une deuxième fois a le droit d'user du bénéfice de discussion que lui confère l'article 2170 du Code civil, tous les autres immeubles de la commune, à cause de la généralité de l'hypothèque judiciaire, étant affectés à la garantie de la même dette, et par conséquent, ici encore, s'applique le raisonnement précédemment déduit.

Si, au contraire, le tiers détenteur n'a pas payé son prix, que va-t-il se passer ?

82. Sur la sommation de payer ou de délaisser que ne manquera pas de lui envoyer le créancier, le tiers détenteur, mettant à profit le moyen que le législateur a mis à sa disposition pour échapper aux effets de l'hypothèque,

¹ *Rev. gén. d'administrat.*, 1895, *loc. cit.*

peut recourir à la procédure de la purge, et dans ce cas, il s'empressera de consigner le prix de son acquisition à la Caisse des dépôts et consignations. L'inscription d'hypothèque judiciaire va alors produire des effets identiques à ceux d'une saisie-arrêt.

En effet, par cela même que l'acquéreur a pu garder ou déposer le prix représentant le montant de la vente, la commune se trouvera empêchée de toucher la somme versée à la Caisse des dépôts et consignations, somme qui, incontestablement, a le caractère de fonds publics¹ ;

¹ Ce caractère de deniers publics qu'il faut reconnaître aux fonds déposés par le tiers acquéreur à la Caisse résulte des principes élémentaires et certains du droit civil.

Dans notre droit, en effet, la propriété des choses fongibles, telles que le blé ou une somme d'argent, à la différence de celle des corps certains, ne s'acquiert pas par la seule convention. Le simple accord de volontés suffit bien pour que le contrat existe, mais ne rend pas le vendeur propriétaire des deniers composant le prix de vente : il n'a sur ces deniers qu'un droit de créance. C'est seulement après la tradition que le vendeur deviendra réellement propriétaire du prix. Or, cette tradition ne se produira que lorsque l'acquéreur aura fait un acte de nature à identifier les deniers composant le prix de vente et à faire cesser la confusion existant entre ces deniers et les autres éléments de son patrimoine. La remise des deniers, soit entre les mains du vendeur, soit à la Caisse des Dépôts et consignations, opérera cette séparation. — Cf. sur ce point Planiol, *D. civil*, 3^e édit., t. I, p. 833, n^o 2597-4^o ; — Troplong, *Dr. civil expliqué; Commentaire de la vente*, t. II, n^o 614, p. 99 et suiv. ; — Aubry et Rau, *op. cit.*, 5^e édit., t. V, § 349, p. 20 et suiv.

Dans notre espèce, la consignation du prix de vente par le tiers acquéreur aura donc pour effet de faire de la commune, de simple créancière qu'elle était, la véritable propriétaire du prix, car les créanciers hypothécaires, bien qu'ayant le droit d'exercer sur le prix de

la seule existence de l'hypothèque a pour résultat d'arrêter le paiement au regard de la commune, et, par suite, de saisir-arrêter les deniers communaux, ce qui, nous l'avons vu, est formellement interdit ¹.

La circonstance que l'hypothèque n'est, comme le prétend la Cour d'Agen, qu'une mesure conservatoire, ne suffit donc pas pour en défendre la validité, car le même caractère peut être attribué à la saisie-arrêt, dont, à un moment donné, cette hypothèque produit les résultats. Ces deux modes d'exercice des droits du créancier ont pour but non seulement d'en assurer la conservation, mais encore, comme conséquence nécessaire, de procurer le paiement forcé de la somme exigible, et cela suffit amplement à justifier leur interdiction au regard des biens communaux.

83. Mais cette conséquence juridique inévitable n'est pas la seule que va produire la consignation du prix de vente. L'aboutissement normal de la consignation est l'ouverture d'un ordre pour la répartition entre les différents créanciers, suivant leurs rangs et leurs hypothèques, du prix consigné. Or, quelle qualité pourra avoir le

l'immeuble une fois vendu le droit qu'ils avaient sur l'immeuble hypothéqué, restent, après comme avant la vente, de simples créanciers et, comme tels, sont primés par le propriétaire.

Il apparaît donc comme démontré que les deniers consignés appartiennent à la commune, que ce sont des deniers communaux, c'est-à-dire des deniers publics, soumis à toutes les règles protectrices de la comptabilité publique et astreints à un régime tout spécial.

¹ Cf. *supra*, nos 20 et suiv.

juge des ordres, juge civil, pour délivrer sur ces fonds publics un bordereau de collocation qui n'est autre chose qu'une ordonnance de paiement? Pour le paiement des deniers communaux, il faut de toute nécessité un mandat de l'ordonnateur légal, maire ou préfet, délivré en vertu d'un crédit ouvert au budget communal. Il est impossible d'admettre que le juge civil pourra se substituer à l'agent administratif chargé de signer le mandat, car un tel empiètement de l'autorité judiciaire sur les fonctions d'un ordonnateur violerait indiscutablement le grand principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, et aucun acte ne tomberait plus sûrement sous le coup de l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790¹ et de l'article 3 du titre III, chapitre IV, de la Constitution de 1791².

84. Si, au lieu de consigner son prix à la Caisse, le tiers acquéreur préfère opter pour le délaissement, la situation ne sera pas plus régulière, puisque ce délaissement permettrait au créancier poursuivant de vendre à son bénéfice l'immeuble de la commune, sans avoir obtenu l'autorisation exigée pour les ventes par l'article 110 de la loi municipale. Nous nous trouverions alors en présence d'une véritable saisie-immobilière et d'une

¹ Art. 13. « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs. »

² Art. 3. « Les Tribunaux ne pourront entreprendre sur les fonctions administratives. »

vente forcée qui seraient permises contrairement à tous les principes qui régissent notre matière et en violation de la disposition formelle contenue dans l'article 110 de la loi du 5 avril 1884.

On voit donc que, même en suivant la Cour d'Agen sur son terrain, c'est-à-dire en distinguant et en dégageant la personnalité du tiers acquéreur de celle de la commune, on aboutit à des conséquences inacceptables et inadmissibles qui bouleversent et mettent à néant les principes les plus certains de notre droit administratif.

85.— *e*) Le Tribunal de la Seine invoque encore un autre argument qui, pour n'être pas fondé sur un texte précis, n'en renferme pas moins une grande présomption de vérité. Cet argument est tiré de la corrélation qui existe entre l'impossibilité de saisir un immeuble et l'impossibilité de le grever d'hypothèque. Il peut se résumer en cette formule : Les biens insaisissables ne sont pas susceptibles d'être hypothéqués.

86. Ce principe a été admis du reste par la grande majorité des auteurs. « Les immeubles susceptibles d'être « hypothéqués » enseignent MM. Aubry et Rau¹, « peuvent « tous, et peuvent seuls, être frappés de saisie immobilière ». Non moins affirmatif est M. Baudry-Lacantinerie², quand il écrit que « les seuls immeubles suscep-

¹ *Droit civil*, t. VIII, n° 778, p. 459.

² *Précis de dr. civil*, 40^e édit., t. II, p. 934, n° 1493.

« tibles d'hypothèques sont ceux qui peuvent être saisis et
« vendus aux enchères » ¹.

Enfin la Cour de Cassation, dans un arrêt du 10 mars 1852 ², décide expressément que les biens insaisissables, par cela seuls qu'ils sont insaisissables, ne peuvent être frappés d'aucune inscription hypothécaire, les créanciers n'ayant sur ces immeubles aucun droit né et actuel.

87. Si l'on compare du reste l'article 2118, qui désigne les immeubles susceptibles d'hypothèque ³, avec l'article 2204, qui énumère ceux susceptibles d'expropriation forcée ⁴, on ne peut s'empêcher d'être frappé de la similitude existant entre ces deux textes qui semblent avoir été calqués l'un sur l'autre. Une telle coïncidence ne saurait être fortuite et doit s'expliquer par cette raison que le législateur a considéré comme ne pouvant

¹ Dans le même sens: Valette, *Dr. civil*, n° 127; — Martou, t. II, n° 714; — Laurent, *Dr. civil*, t. XXX, p. 173, n° 195; — Cloes, t. II, n° 1018; — Thiry, t. IV, n° 446; — Lagneau, n° 138; — Petit, n° 36; — Lepinois, t. III, n° 1245; — Pont, *Privil. et Hypoth.*, t. I, n° 355, p. 349; — Guillouard, *Privilèges et Hypothèq.*, t. II, n° 648. — *Contra*: Michoud, note sous l'arrêt d'Agen, S. 94. 2. 1.

² D. 52. 1. 111; S. 52. 1. 344.

³ C. civ. art. 2118: « Sont seuls susceptibles d'hypothèque: 1° les
« biens immobiliers qui sont dans le commerce et leurs accessoires
« réputés immeubles; 2° L'usufruit des mêmes biens et accessoires
« pendant le temps de sa durée. »

⁴ C. civil, art. 2204: « Le créancier peut poursuivre l'expropriation:
« 1° Des biens immobiliers et de leurs accessoires réputés immeubles
« appartenant en propriété à son débiteur; 2° de l'usufruit apparte-
« nant au débiteur sur les biens de même nature. »

servir d'assiette à l'hypothèque que les immeubles susceptibles d'expropriation forcée, c'est-à-dire ceux qui peuvent être saisis et vendus aux enchères. *Quod mihi pignus si id vendere non liceat ?* disait Cujas. La vente forcée aux enchères étant interdite, l'on ne voit pas très bien dans ces conditions comment l'hypothèque serait possible et surtout en quoi elle serait utile.

88. Toutefois, au dire des adversaires, les biens communaux ne sont pas à proprement parler des biens insaisissables. On doit entendre, disent-ils, par biens insaisissables, des biens qui ne sont susceptibles d'aucune mesure d'exécution, quelle qu'elle soit. Or. tel n'est pas le cas des biens communaux : on ne peut les saisir, il est vrai, comme les biens d'un simple particulier, mais il ne s'ensuit pas qu'ils ne soient susceptibles dans certaines limites, d'une mesure d'exécution, non pas, il est vrai, par les voies du droit commun, mais par la voie administrative grâce à l'article 39 de la loi de 1837, reproduit par l'article 110 de la loi actuelle, qui permet au créancier de demander et d'obtenir la vente des biens mobiliers et immobiliers de la commune débitrice

89. Il est facile de répondre à ces affirmations en montrant que cette faculté, donnée aux créanciers des communes par l'article 110 de la loi municipale, ne constitue en aucune façon une mesure d'exécution, mais n'est autre chose qu'un acte de tutelle administrative. Il n'y a pas là, pour le créancier, un droit, au sens absolu du mot. S'il en était ainsi, ce prétendu droit serait sanctionné par

un recours en justice devant un tribunal administratif ; or, ce recours n'existe pas. L'article 110 autorise simplement le créancier à demander cette aliénation, mais le rejet de sa requête ne saurait en aucune façon donner naissance à une action en justice devant une juridiction quelconque ¹.

90. Au reste, cette insaisissabilité des immeubles communaux, avec toutes les conséquences qu'elle entraîne, n'est pas un fait juridique si anormal. Le droit civil nous en offre des exemples identiques. Par exemple, aux termes de l'ancien article 896 C. civ., les biens compris dans un majorat étaient inaliénables entre les mains du titulaire. A l'égard des biens dotaux, la règle est la même : bien plus, si l'immeuble dotal, et comme tel insaisissable, vient à sortir du patrimoine de la femme, le tiers acquéreur est responsable de l'emploi du prix d'achat, à moins de stipulation contraire dans le contrat de mariage ². Il en est encore de même enfin dans l'hypothèse d'une insaisissabilité testamentaire ³.

Tous ces exemples ont trait à la protection de l'intérêt privé. Il est permis de supposer que le législateur a entendu assurer à l'intérêt public des moyens de protection plus efficaces encore, en édictant les dis-

¹ V. sur ce point *infra*, nos 213 et 214.

² La jurisprudence décide même que les biens paraphernaux de la femme peuvent dans certains cas être frappés d'insaisissabilité, et ce, en vertu de la théorie de la dot incluse. Cf. Planiol, *op. cit.*, t. III, p. 300, nos 1670 et suiv.

³ V. sur ce point l'arrêt de Cassation du 10 mars 1852 précité.

positions qu'il a consacrées au régime des biens communaux.

91.— *f*) Enfin, à côté de ces raisons d'ordre juridique, il ne nous paraît pas inutile d'apporter dans le débat quelques considérations de fait, destinées à montrer à quelles conséquences fâcheuses et néfastes aboutit forcément la théorie de l'affirmative.

M. Humblodt, dans l'article très documenté qu'il a publié dans la « *Revue générale d'administration* ¹ » a groupé quelques exemples qui montrent bien l'impossibilité d'appliquer l'hypothèque judiciaire aux immeubles composant le patrimoine des communes.

Une vente de biens communaux, suppose-t-il, a été autorisée à la requête d'un créancier, porteur d'un titre exécutoire, conformément aux dispositions de l'article 110. Pendant les formalités préalables à la vente, un autre créancier, également porteur d'un titre exécutoire, survient et prend hypothèque sur ces mêmes biens, primant ainsi le premier créancier, celui qui s'est conformé aux dispositions de la loi, et qui confiant en l'efficacité de ces dispositions, s'est placé sous la protection administrative. C'est là une conséquence inacceptable à laquelle n'ont pas songé sans doute ceux qui tiennent l'hypothèque pour valable.

Mais il y a mieux. Entrons un instant dans la pratique de l'organisation administrative des cités ; il n'est pas

¹ Novembre 1895, t. III, p. 274.

difficile de montrer que l'affirmative, si elle était adoptée, ne conduirait à rien moins qu'à une désorganisation complète de tous les services municipaux.

92. Une ville a fait état dans son budget d'une certaine somme à provenir de la vente d'un de ses immeubles et elle a imputé sur cette somme quelque dépense urgente : réparations indispensables à la mairie ou à l'école, frais de séjour de ses pauvres dans un hospice ou de ses malades dans un asile d'aliénés. A la suite de la vente de l'immeuble, survient un créancier hypothécaire qui se fait verser par le tiers acquéreur le montant du prix. Comment la ville va-t-elle pourvoir aux dépenses de première nécessité qui devaient être faites au moyen de ces deniers. Elle ne peut différer ces dépenses, puisqu'elles ont un caractère obligatoire et seraient réinscrites d'office au budget par l'autorité supérieure. Il n'y aura d'autre solution pour elle que d'établir de nouveaux centimes additionnels ou de contracter un emprunt. Et voilà la situation financière de la ville, qui n'était peut-être déjà que trop obérée, compromise pour une longue période.

93. Sans doute, répond on, cela est fâcheux pour la commune ; mais pourquoi s'est-elle placée dans la situation d'encourir le jugement qui l'a condamnée et pourquoi, une fois le jugement rendu, n'a-t-elle pas immédiatement payé son adversaire ? Personne ne l'obligeait à contracter cette dette ; pourquoi, l'ayant contractée, n'en répondrait-elle pas sur tous ses biens, comme tout citoyen ?

94. Ce raisonnement, qui séduit tout d'abord par une certaine apparence d'équité, repose en réalité sur une équivoque, et il suffit, pour s'en rendre compte, d'examiner la nature même du titre qui reconnaît la commune débitrice.

Ce titre sera le plus souvent, et il en a toujours été ainsi dans les différentes espèces soumises aux tribunaux, un jugement en premier ressort ou tout au moins non passé en force de chose jugée. Si la commune n'a pas payé, c'est que le titre de son adversaire n'était pas définitif ; on ne saurait donc raisonnablement lui en faire grief. Il est de l'intérêt des communes, plus encore que des particuliers, de pousser jusqu'au bout les procédures et d'épuiser toutes les instances. Elles ont une garantie, à tout le moins une présomption de la justesse de leurs prétentions dans l'autorisation qu'elles sont forcées d'obtenir du conseil de préfecture « avant de se pourvoir devant un autre degré »¹. La pratique montre assez, du reste, combien nombreuses sont les décisions en premier ressort réformées par les Cours d'appel et le Conseil d'Etat, ou annulées par la Cour de Cassation.

En outre, il faut compter avec les délais inévitables et souvent très étendus que comporte tout procès. Si l'on

¹ Depuis la loi du 8 janvier 1905 (D. 1905. 4. 24), les communes et les établissements publics ne sont plus soumis pour ester en justice à la nécessité de l'autorisation préalable du Conseil de préfecture ; l'argumentation de M. Humblot perd donc sur ce point quelque peu de sa valeur.

admet la possibilité de l'hypothèque judiciaire, de graves abus ne manqueront pas de se produire. Des créanciers pourront peut-être arriver à surprendre un arrêt par défaut du Conseil de préfecture, et prendront, en vertu de cet arrêté, inscription d'hypothèque judiciaire. Avant que le Conseil d'Etat ait statué définitivement, de longs mois peuvent s'écouler pendant lesquels tout le patrimoine de la commune se trouvera immobilisé. Si un immeuble vient à être vendu dans l'intervalle, le créancier, en vertu du droit de suite, se fera payer par le tiers acquéreur, et plus tard, lorsque la commune aura triomphé devant le Conseil d'Etat et réclamera à son ex-créancier, devenu son débiteur, le remboursement de la somme indûment perçue par lui, il se peut qu'elle se trouve en présence d'un insolvable. Il y aura là, pour les finances communales, une perte parfois très lourde, un préjudice sans compensation.

Il n'est pas jusqu'aux services publics qui subiront le contre-coup de cet état de choses. L'Assistance publique, les travaux de grande voirie ou d'hygiène pourront se trouver arrêtés, ou même simplement gênés dans leur fonctionnement, du fait d'un quelconque créancier, pour une créance souvent très minime, peut-être même illusoire, et la commune sera réduite à demander en justice la restriction des hypothèques, de telle sorte qu'elle ne pourra apporter quelque atténuation à sa situation critique qu'au prix de frais onéreux et de longues procédures.

Telle n'a pas été certainement l'intention du législateur dont le constant souci est, au contraire, d'assurer à la commune et aux autres personnes morales administratives une protection tutélaire indispensable à leur développement.

Aussi croyons-nous fermement que la théorie de la Cour d'Agen et de la Cour de Cassation ne trouvera pas de nouvelle application et sera sans aucun doute, tôt ou tard, abandonnée par les auteurs qui l'ont jusqu'ici défendue.

95. Au reste M. Laferrière, dont l'autorité en matière administrative est universellement reconnue, s'exprime ainsi¹ : « Il ne saurait exister contre l'Etat aucune procédure tendant à l'aliénation forcée de ses biens, ni à la cession forcée de ses créances ; toute inscription d'hypothèque judiciaire, toute saisie-immobilière ou mobilière, toute saisie-arrêt pratiquée entre les mains des redevables ou des receveurs de revenus publics seraient radicalement nulles. L'exécution des condamnations prononcées par le Conseil d'Etat contre les départements et les communes est soumise aux mêmes règles générales que l'exécution des condamnations prononcées contre l'Etat. Elle ne comporte pas les mesures d'exécution forcée prévues par le droit commun ; elle ne peut se poursuivre que par la voie administrative. »

Et M. Chabanel, chef de bureau au Ministère de

¹ *Traité de la juridiction administrative*, t. I, pp. 302 et 306.

l'Intérieur, dans son *Traité de comptabilité et de finances municipales*, qui est un des ouvrages les plus récents sur notre matière n'est pas moins précis :

« Il n'est pas sans intérêt », écrit-il ¹ « d'examiner si les
« biens des communes, non affectés à un usage public,
« peuvent être frappés d'une hypothèque.

« La question pourrait faire doute en ce qui concerne
« l'hypothèque conventionnelle. On pourrait peut-être
« admettre que les municipalités, qui peuvent aliéner les
« immeubles communaux avec l'autorisation du préfet,
« pourraient les hypothéquer avec la même autorisation.
« Nous ne le pensons pas cependant; nous estimons au
« contraire que les biens communaux ne sont pas sus-
« ceptibles d'être grevés ni d'hypothèques judiciaires, ni
« d'hypothèques conventionnelles. Ce point est d'ailleurs
« sans intérêt pratique en ce qui concerne ces dernières,
« attendu, qu'en fait, l'usage constant est de ne pas per-
« mettre aux communes de donner à leurs créanciers
« des gages de cette nature. »

« Mais le créancier, nanti d'un jugement de condam-
« nation contre une commune, peut-il prendre hypothè-
« que judiciaire sur les biens de cette commune? Cette
« question nous paraît devoir être résolue négativement.

« D'une part, en effet, aux termes de l'article 537 du
« Code civil, les biens communaux ne peuvent être
« aliénés que dans les formes et suivant les règles qui

¹ *Op. citat.*, p. 142.

« leur sont propres, c'est-à-dire en vertu d'une décision
« de l'Administration. »

« D'un autre côté, un principe fondamental en matière
« de comptabilité publique, c'est que les communes
« n'ont que la disposition des fonds alloués dans leurs
« budgets et ne peuvent payer aucune dépense sans y
« être autorisées par l'Administration. Si donc leurs
« créanciers peuvent recourir aux tribunaux compétents
« pour faire constater et reconnaître leurs créances, ils
« ne sauraient s'adresser qu'à l'Administration pour
« contraindre la commune au paiement. »

La même doctrine est enseignée par bon nombre d'excellents auteurs qui, sans entrer dans le détail de la question, concluent cependant très catégoriquement à la nullité de toute inscription d'hypothèque judiciaire, prise par le créancier d'un département ou d'une commune, sur les immeubles composant le domaine privé de la personne morale débitrice ¹.

¹ Voir notamment : Berthélemy, *Dr. administrat.*, 3^e édit., p. 529 ; — Ducrocq, *Dr. administratif*, 7^e édit., t. II, nos 501 et 558, pp. 152 et 222 ; — Hauriou, *Droit administratif*, 3^e édit., p. 740, note 1 ; — Boucard et Jèze, *op. cit.*, p. 512 et 513 ; — Aubry et Rau, *Dr. civ.*, t. VIII, § 778-4^o, p. 469 ; — Béquet et Roussel, *Répert. de dr. administrat.*, V^o Commune, nos 3292 et 3293 ; — Morgand, *Loi municipale*, t. II, pp. 68 et 69, n^o 1234 ; — Brémond, *Revue critique*, 1893, p. 648, et 1896, p. 7 et suiv. ; — Pont, *Privilèges et hypothèq.*, t. I, p. 355 ; — *Journal des conservateurs des hypothèques*, 1892, art. 4312, p. 375. — Cf. également : Seignouret, *Rev. générale d'administrat.*, 1893, t. II ; — Humblodt, *ibid.*, 1895, t. III, et *Revue communale*, 1896, p. 61 ; — *La Loi* du 25-26-27 septembre 1892 ; — la *Gazette des Tribunaux* du 29 juin 1894 et l'article de des Cilleuls.

CHAPITRE III

L'HYPOTHÈQUE JUDICIAIRE ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

96. Quant aux établissements publics, malgré l'absence de textes précis, l'application aux immeubles leur appartenant de l'hypothèque judiciaire dans les termes du droit commun, paraît également devoir être écartée. Nous avons vu en effet que, à la différence des établissements d'utilité publique, les établissements publics sont soumis, comme les départements et les communes, aux règles générales de la comptabilité publique et à la tutelle administrative du préfet, ce qui implique nécessairement pour leurs créanciers l'impossibilité de recourir aux voies ordinaires d'exécution indiquées par le livre V du Code civil, et par conséquent l'obligation de se pourvoir administrativement pour obtenir paiement ¹.

De même qu'il n'est pas possible de saisir-arrêter et de saisir-exécuter les créances et les meubles d'un hôpital

¹ Voir pour les hospices : Dalloz, Rép. V^o *Hospice*, n^o 137, et Suppl. *eod. verbo*, n^o 83 avec les autorités citées ; — pour les fabriques, Dalloz, V^o *Culte*, Rép. n^o 635, et Suppl. *eod. verb.* n^o 523 ; — Cf. aussi Amiens, 29 avril 1885. D. 86. 2. 212 ; — Trib. Seine, 31 mars 1890, *Le Droit* du 1^{er} avril 1890

ou d'un hospice, de même, semble-t-il, une inscription d'hypothèque judiciaire ne pourra utilement frapper un des immeubles faisant partie du patrimoine de ces établissements publics.

97. Et c'est à tort, à notre avis, que certains auteurs ont décidé que le créancier d'un hospice peut, en vertu d'un jugement et sans autorisation aucune, prendre une inscription d'hypothèque judiciaire sur les immeubles de son débiteur et jouir des droits et avantages que lui confère son hypothèque, tout comme s'il avait en face de lui un simple particulier ¹.

98. Cependant les associations syndicales, étant donnée l'incertitude où l'on se trouve de déterminer exactement leur nature ², nous paraissent devoir échapper à cette prohibition, et nous ne verrions pour notre part aucun inconvénient à ce que le créancier d'une de ces associations puisse prendre valablement inscription d'hypothèque judiciaire sur les biens immobiliers appartenant à sa débitrice.

*
* *

99. En résumé, et pour conclure sur la question de savoir si les voies d'exécution du droit commun sont ou non applicables aux personnes morales du droit public,

¹ Cf. notamment : Cros-Mayrevielle, *Traité de l'administration hospitalière*, p. 361 ; — Chauveau et Tambour, *Code instruct. administr.*, 6^e édit., t. II, p. 59, n^o 872 *in fine* ; — Dalloz, *Jurisprud. génér.*, V^o *Hospices*, n^o 144, et Supp. *eod verbo*, n^o 84.

² Cf. *supra*, n^o 31 et *infra*, n^o 170.

question qui a fait l'objet de la première partie de notre étude, nous pouvons très certainement répondre de façon négative. En ce qui concerne les saisies, cette opinion a pour elle l'unanimité de la doctrine et de la jurisprudence, et **si**, pour l'hypothèque judiciaire, nous avons relevé quelques divergences, nous espérons avoir victorieusement démontré la faiblesse des arguments invoqués à l'appui de la théorie que nous avons combattue, et les conséquences impossibles et inacceptables auxquelles aboutirait forcément son application. Au reste, parmi ceux-là mêmes qui l'ont soutenue, nous avons vu de combien de précautions, de réticences et de subtiles distinctions ils prenaient soin d'entourer leur fragile argumentation.

100. Est-ce à dire que le créancier d'une personne morale administrative va se trouver complètement désarmé en face de sa débitrice récalcitrante, et ne pourra la contraindre, même indirectement, à exécuter le jugement qui l'a condamnée ? En aucune façon.

Le législateur, à la fois gardien de l'intérêt général et protecteur des intérêts particuliers, a su concilier ces deux intérêts qui paraissent parfois si contradictoires. Il a donné au créancier des moyens indirects, mais cependant sûrs, de se faire payer, tout en l'empêchant de s'immiscer dans les finances de sa débitrice et d'y semer un désordre qui pourrait être des plus préjudiciables pour la collectivité.

Ce sont ces moyens de contrainte indirects, ces voies

spéciales d'exécution qu'il nous reste maintenant à examiner, en nous plaçant successivement au point de vue de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics.

DEUXIÈME PARTIE

RÈGLES SPÉCIALES ÉDICTÉES EN VUE DE PROCURER
L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS JUDICIAIRES
RENDUES CONTRE LES PERSONNES MORALES
DU DROIT ADMINISTRATIF

SECTION I

L'ÉTAT

CHAPITRE UNIQUE

ABSENCE DE MOYENS DE CONTRAINTE

101. L'idée qu'il peut exister des droits individuels, des droits privés, opposables à la souveraineté, qu'il sera possible à un particulier de devenir créancier de l'État et d'obtenir un jugement de condamnation contre son débiteur, est une idée relativement récente et qui semble être restée absolument étrangère aux législations de l'antiquité.

102. « A Rome, sous la République, l'État n'apparaît pas « encore », dit M. Teissier ¹, « comme constituant une personnalité morale dans le sens que nous attribuons en « droit moderne à ces expressions. Personne à Rome n'a-

¹ *La Responsabilité de la puissance publique*, p. 5.

« vait à proprement parler de créance directe contre
 « l'Etat. Celui à qui une somme était due, à titre d'in-
 « demnité ou de solde, se voyait déléguer une créance sur
 « un contribuable débiteur de l'impôt ; le questeur trans-
 « portait sur la tête du second la créance du premier ;
 « l'État disparaissait, laissant en face l'un de l'autre un
 « créancier et un débiteur de droit privé. Mais, dans le
 « cas où il n'intervenait pas de délégation de cette nature,
 « le créancier n'avait aucun moyen de faire valoir ses
 « droits, parce que l'État n'ayant pas de personnalité,
 « toute poursuite contre lui était impossible. »

Plus tard, sous l'Empire d'abord, et ensuite en France sous l'Ancien Régime, l'État acquiert une personnalité, ou plutôt sa personnalité se confond avec celle du souverain. Depuis les Augustes jusqu'au XVIII^e siècle, tous les rois auraient pu répéter avec Louis XIV le mot célèbre : L'Etat, c'est moi. « Tout l'État est en la personne du prince. En
 « lui est la toute-puissance, en lui est la volonté de tout le
 « peuple ¹. »

Grâce à la doctrine du droit divin et au pouvoir absolu qui en fut la conséquence, si les particuliers ont des droits les uns par rapport aux autres, ils n'en ont pas au regard du Roi, c'est-à-dire de l'État, et il faut attendre la Révolution et la Déclaration des Droits de l'homme de 1789 pour que l'État, représentant la collectivité, soit définitivement considéré comme un être moral, possédant

¹ Bossuet, *Politique tirée des propos de l'Ecriture sainte à M^{te} le Dauphin*, liv. VI, art. 1, § 1.

une personnalité propre, et ayant, à côté et comme contrepartie des droits qui résultent pour lui de son pouvoir souverain, des devoirs et des obligations à l'égard des particuliers, dont il devra désormais respecter la personne et les biens.

103. Le particulier, qui a subi un dommage du fait de l'État, va pouvoir s'adresser aux Tribunaux administratifs et, grâce à l'impartialité et à l'indépendance des magistrats qui y siègent, obtenir contre la puissance publique un jugement revêtu de la formule exécutoire.

Mais le législateur de la Révolution, en même temps qu'il créait pour l'individu des juridictions susceptibles de reconnaître et de sanctionner son droit, prenait soin de déclarer, nous l'avons vu, l'impossibilité pour le particulier créancier de l'État de recourir contre son débiteur aux voix d'exécution forcée du droit commun, de telle sorte qu'on pourrait croire que l'innovation introduite par le législateur de 1793 en faveur des créanciers de l'État n'a eu pour eux qu'un intérêt purement platonique.

En réalité, il n'en est rien : tant à cause des mœurs et des idées nouvelles issues de la Révolution que grâce à la présomption de l'État solvable et honnête homme, le jugement que le créancier de l'État a obtenu contre son débiteur ne constitue pas pour lui un titre illusoire. Bien qu'il ne lui soit pas possible de contraindre, au sens propre du mot, son débiteur à s'exécuter, le créancier porteur d'un titre est sûr d'obtenir, d'une façon ou d'une autre, le paiement de ce qui lui est dû.

104. Avant d'examiner comment le créancier de l'État devra s'y prendre pour arriver à ses fins, il nous paraît indispensable de rappeler brièvement quelles sont, dans notre droit moderne, les règles qui président à l'acquittement des dettes de l'État.

Cet acquittement nécessite le concours de trois opérations : la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

105. La liquidation, d'après la définition qu'en donne M. Laferrière ¹, est une « opération administrative qui « consiste à vérifier si un créancier de l'Etat a droit au « paiement d'après ses titres, et si ce droit n'est pas sup-
« primé ou restreint par suite de paiements antérieurs,
« de compensation ou de déchéance »

Etant données les questions qu'elle a spécialement pour objet d'examiner, relevés des acomptes payés, débets à la charge du créancier, compensation, forclusion et déchéance quinquennale ², la liquidation doit avoir lieu

¹ *Op. cit.*, 2^e édit., t. II, p. 240.

² La déchéance quinquennale est une déchéance spéciale à l'Etat et qui est opposable uniquement à ses créanciers. Basée sur des raisons d'ordre public et sur l'idée que l'application de la prescription trentenaire aurait des conséquences déplorables pour les finances publiques, elle s'explique et se justifie dans une certaine mesure, en France, par des circonstances historiques jointes au désir de mettre fin au gâchis financier créé par l'Ancien Régime, la Révolution et l'Empire, et dont la Restauration n'avait pu venir à bout.

Son mécanisme, tel qu'il a été établi par les articles 9 et 10 de la loi de finances du 29 janvier 1831, est des plus simples et peut se résumer en deux propositions : a) Les créanciers de l'Etat ont, en principe, un délai maximum de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice au cours duquel leur créance est née, pour accomplir les

alors même que la créance a déjà été reconnue par l'autorité administrative ou constatée par un jugement passé en force de chose jugée.

Depuis la loi de finances du 23 septembre 1814 ¹, la liquidation est faite par les ministres ou leurs délégués ², chacun pour les dépenses comprises dans le budget de son département.

106. Mais, pour que le créancier de l'Etat puisse se présenter à une caisse publique et y toucher le montant de sa créance, il ne suffit pas que la décision sur la liquidation soit rendue, il faut en outre qu'un paiement lui ait été assigné sur cette caisse en vertu d'une décision spéciale qui est l'ordonnancement.

Suivant que le titre qui est remis au créancier pour lui permettre de retirer les fonds de la caisse publique émane

trois opérations que nécessitent l'acquittement des dettes de l'Etat, liquidation, ordonnancement, paiement ; *b*) Si, dans ce délai et par leur faute, les créanciers ne sont pas payés, leur créance est définitivement et obligatoirement éteinte au profit de l'Etat.

La déchéance quinquennale, qui est une institution d'ordre public, peut et doit être opposée par l'agent administratif, ordonnateur ou comptable, en tout état de cause, mais elle ne peut être prononcée d'office par les Tribunaux, soit administratifs, soit judiciaires.

Pour plus amples développements, cf. : Dumesnil et Pallain, *op.cit.*, p. 422 à 505, n^{os} 386 et suiv. ; — Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 250 et suiv. ; — J^{ze}, *Science des finances*, 4^e édit., p. 186 et suiv. ; — Berthélemy, *op.cit.*, 3^e édit., p. 510 et suiv. ; — Le Goux, *De la déchéance quinquennale*, thèse Paris 1901 ; — Tabareau, *De l'extinction des dettes de l'Etat par la déchéance quinquennale*, thèse Paris, 1906.

¹ Art. 23.

² Cf. Ordonnance du 31 mai 1838, art. 39, et Décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, art. 62.

du ministre ou d'un ordonnateur secondaire, ce titre reçoit le nom d'ordonnance de paiement ou de mandat. La nécessité de l'ordonnancement résulte de l'article 82 du décret du 31 mai 1862 ¹, et l'ordonnancement n'est valable que s'il porte sur un crédit régulièrement ouvert en vue des dépenses prévues dans un des chapitres du budget du ministre compétent ².

« L'ordonnancement », suivant l'expression de M. Laferrière ³, « est l'unique monnaie dont le ministre liquidateur puisse payer le créancier de l'Etat ; celui-ci ira échanger cette monnaie administrative contre des espèces, en la présentant au guichet du payeur. »

107 C'est en effet le payeur ou comptable qui procède au paiement, opération qui consiste à convertir en argent le mandat ou l'ordonnance de paiement.

Il ne faudrait pas croire du reste que le payeur soit un agent passif, une sorte de caissier des ordonnateurs, et que son rôle consiste uniquement à effectuer, tant qu'il a des fonds, les paiements assignés sur sa caisse. Il a, lui aussi, un pouvoir de contrôle et de vérification. Il a le droit de suspendre, ou même de refuser le paiement, dans certains cas prévus par les lois et règlements sur la comptabilité publique. L'ordonnateur peut, il est vrai, sous sa

¹ « Aucune dépense ne peut être acquittée, si elle n'a été préalablement ordonnancée directement par un ministre ou mandatée par les ordonnateurs secondaires en vertu de délégations ministérielles. »

² Décret du 31 mai 1862, art. 61, 62 et 63.

³ *Op. cit.*, t. II, p. 244.

responsabilité, adresser dans ces différents cas au payeur une réquisition, mais celui-ci n'est pas tenu d'y obtempérer : le dernier mot appartient alors au ministre des finances qui se consulte avec le ministre ordonnateur et adresse au comptable des instructions définitives

Le paiement ne serait plus possible si le créancier présentait le mandat après la clôture de l'exercice du budget qui contenait l'ouverture de crédit affectée à la dépense; cette clôture a lieu en ce qui concerne les paiements le 30 avril de l'année suivante ¹. En effet, les ordonnances ou mandats sont annulés de plein droit par l'expiration de ce délai ².

108. L'on voit par ce rapide exposé quelle va être la situation du créancier porteur d'un titre exécutoire passé en force de chose jugée. En supposant que tout se passe normalement et qu'il ne surgisse aucune difficulté, comment le créancier va-t-il procéder ?

Il adressera au ministre compétent une demande tendant à obtenir son paiement; rien ne s'opposerait du reste, croyons-nous, à ce que cette demande soit précédée d'un commandement ³. Sur cette pétition, le ministre inscrit

¹ Loi du 25 janvier 1889, modifiée par la loi du 23 février 1899.

² Décret du 31 mai 1862, art. 118 : « Faute par les créanciers de réclamer leur paiement avant le 31 août [aujourd'hui 30 avril] de la deuxième année de l'exercice, les ordonnances et mandats délivrés à leur profit sont annulés, sans préjudice des droits de ces créanciers, et sauf réordonnancement jusqu'au terme de déchéance. »

³ Chauveau, *C. d'instr. administrat.*, t. II, p. 51, n° 861, en note : — *Journ. des avoués*, t. 77, p. 449, art. 1321, § 19.

dans son budget un article spécial destiné à faire face à la condamnation, en citant la décision qui ordonne le paiement. Le budget est ensuite soumis aux Chambres, et après qu'il a été voté et approuvé par elles, la somme due est payée sur ordonnancement du ministre. Quand la note à payer est très importante, il arrive parfois que le ministre, au lieu d'inscrire au budget un article spécial, présente un projet de loi particulier portant allocation de la somme due ; lorsque ce projet a été converti en loi, il délivre l'ordonnance de paiement.

109. Mais qu'arriverait-il si le Ministre se refusait à liquider la créance et à inscrire au budget les crédits nécessaires, soit que, sur la demande à lui adressée, il oppose une fin de non-recevoir, soit qu'il laisse la pétition sans réponse ¹ ?

Du moment qu'il s'agit d'une contestation sur la liquidation de la créance, le Conseil d'Etat, bien que ne pouvant pas liquider directement les créances contre l'Etat ², est incontestablement compétent, en sa qualité de juridiction d'appel, pour statuer sur le pourvoi formé par le créancier contre le refus du ministre. -

¹ Depuis la loi du 17 juillet 1900 (art. 3), le fait, par un ministre, de ne pas répondre dans les quatre mois à une requête à lui adressée, équivaut de sa part à un refus, et donne en conséquence ouverture, ce délai une fois passé, à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

² V. notamm. : C. Etat, 6 juin 1879, *Blanche*, Lebon, 1879, p. 451 ; — C. Et., 27 novembre 1903, *Dor*, Lebon, 1903, p. 728 ; — C. Et., 8 mai 1903, *Boniquet*, Lebon, 1903, p. 334, etc., etc.

Le jugement de la liquidation appartient, en effet, à défaut de dérogation formelle, au Conseil d'Etat, même lorsqu'il s'agit de créances ayant donné lieu à des contestations judiciaires et à des jugements passés en force de chose jugée, sous réserves, cependant, des difficultés qui pourraient naître au sujet de questions préjudicielles et dont la solution nécessiterait le renvoi devant l'autorité judiciaire.

110. Dans le cas, au contraire, où le Ministre, à cause par exemple de l'insuffisance de crédits, refuserait d'ordonner la créance liquidée, aucune sanction légale des condamnations obtenues ne peut être réclamée par le créancier qui se prévaut, soit d'un arrêt du Conseil d'Etat, soit d'une autre décision judiciaire, quelles que soient la juridiction qui l'a rendue et la formule exécutoire dont elle est revêtue.

Il est vrai qu'il est du devoir du Ministre, en cas d'insuffisance de crédits, de solliciter des Chambres un vote pour remédier à cet état de choses. L'on peut même dire qu'il y est moralement obligé, car il ne serait pas conforme aux devoirs d'exactitude et de loyauté qui incombent à l'Etat envers ses créanciers, que le Ministre reconnût et liquidât la dette sans faire en même temps tout ce qui dépend de lui pour l'acquitter. Mais le législateur n'a pas cru devoir sanctionner par un recours contentieux ce devoir de bonne administration et de probité publique, et on justifie ce refus de tout recours contentieux par cette

idée que les ministres doivent être seuls juges, sous le contrôle du Parlement, de l'existence et de l'emploi des crédits budgétaires qui leur sont alloués ¹.

Cette doctrine a été confirmée par la jurisprudence la plus récente, qui fait très nettement la distinction entre le refus d'ordonnancement, non susceptible de recours contentieux, et le refus de liquidation, dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître ².

111. Toutefois, si le Ministre déclarait à tort dans sa décision qu'il refuse d'ordonnancer, alors qu'en fait il s'agirait d'un véritable refus de liquider, la décision du Ministre, nonobstant la formule employée, serait contentieuse, et par conséquent susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat ³. Le pourvoi serait également possible si le Ministre avait introduit dans le mandat ou l'ordonnance de paiement des conditions ou réserves contre lesquelles le créancier croirait devoir protester, si par exemple le mandat

¹ « L'examen de ces questions », lit-on dans un arrêt du 4 déc. 1835, (C. Et., 4 déc. 1835, *Comm. des Basses-Pyrénées*, Lebon, 1835, p. 669 à 675) « se rattache à la distribution des crédits ouverts par les lois de finances et à l'emploi qui en a été fait sous la responsabilité ministérielle; dès lors, il ne saurait y être statué par nous, en notre Conseil d'Etat, par voie contentieuse. » — Cf. également: C. Et., 17 mars 1853, *Pr. de Waggramm.*, Lebon, 1853, p. 329; — C. Et., 17 février 1888, *Prévost*, Lebon, 1888, p. 148, et les conclusions de M. Le Vavas seur de Précourt, commiss. du gouvernement.

² Cf. notamm.: C. Et., 19 novembre 1886, *Gorgéu et autres*, Lebon, 1886, p. 809; — C. Et., 21 janvier 1887, *Sazerac de Forge et autres*, Lebon, 1887, p. 60; — C. Et., 8 août 1892, *Abbé Truchet*, Lebon, 1892, p. 707.

³ V. les arrêts cités sous la précédente note.

est libellé « pour solde de tout compte », alors que le créancier prétend ne recevoir qu'un paiement d'acompte. Il y a encore matière à réclamation contentieuse lorsque le Ministre, interprétant faussement l'arrêt du Conseil d'Etat, rend une décision contraire à la chose jugée : en pareil cas, on se trouve en présence, non d'une simple abstention résultant de l'inaction du Ministre et ne pouvant comme telle donner lieu à aucune mesure coercitive, mais d'une véritable décision lésant un droit acquis, et il appartient au Conseil d'Etat d'en connaître comme juge du contentieux des décisions ministérielles ¹.

Enfin le Conseil d'Etat pourrait également connaître des recours formés contre les décisions ministérielles qui refuseraient un paiement à raison de la déchéance quinquennale encourue par le créancier de l'Etat, ou à raison d'une compensation qui se serait établie entre la dette de l'Etat et une créance à son profit. Dans ces cas, comme dans les précédents, il ne s'agit pas de mesures d'exécution à prescrire, mais d'obligations de paiement à vérifier.

112. D'un autre côté, il importe de remarquer que, s'il appartient au Conseil d'Etat d'annuler un ordonnancement contenant des clauses contraires au droit du créancier, il ne pourrait, sans empiéter sur les droits de l'administration active, prescrire un nouvel ordonnancement, qui serait une mesure d'exécution contre l'Etat

¹ C. Et., 27 mai 1863, *Pensa*, Lebon, 1863, p. 456 ; — C. Et., 5 janvier 1883, *Bloch*, Lebon, 1883, p. 17.

ou son représentant ¹. Le recours formé contre une ordonnance ou un mandat irrégulièrement libellé ne peut donc être qu'un recours en annulation et jamais un recours en réformation.

113. Au regard des contestations qui peuvent naître au sujet du paiement, il y a également lieu à distinction.

Si le refus de paiement soulève une question de disponibilité de crédits, aucun recours contentieux n'est ouvert parce que tout ce qui touche à l'emploi des crédits et au choix des voies et moyens est d'ordre purement administratif et budgétaire.

Si, au contraire, le comptable invoque pour justifier son refus les conditions défectueuses dans lesquelles s'effectuerait le paiement, par exemple la non conformité des énonciations contenues dans les pièces justificatives avec celles du mandat, ou bien le défaut de qualité de la partie qui réclame le paiement [doutes sur son identité, assis-

¹ Dans l'arrêt *Pensa*, cité sous la précédente note, le Conseil d'Etat, après avoir annulé la décision du Ministre de la Guerre concernant le mandat irrégulièrement libellé, a ordonné qu'« il serait délivré » au sieur Pensa un nouveau mandat, sans motifs ni réserves, pour le « paiement des indemnités qui lui ont été allouées par le décret rendu au contentieux le 27 février 1862. » Cette décision paraît être en contradiction avec la doctrine soutenue au texte, car le Conseil d'Etat, se substituant au Ministre, prescrit une mesure d'exécution administrative qu'il appartient à ce dernier seul de prendre. Mais M. Laferrière (*op. cit.*, t. I, p. 304 en note) fait très justement remarquer que l'arrêt ci-dessus doit être interprété en ce sens qu'il interdit l'insertion de motifs et réserves dans le mandat qui sera ultérieurement délivré, plutôt qu'il ne prescrit la délivrance même du mandat.

tance ou signature d'un mari ou d'un tuteur], le créancier a incontestablement le droit de se pourvoir contre le refus de paiement. Suivant les cas, il portera sa réclamation devant le Ministre des finances sauf recours au Conseil d'Etat, ou devant les Tribunaux judiciaires¹, et au cas où une décision définitive n'aurait pu intervenir avant l'expiration du délai à lui imparti pour se faire payer par les articles 117 et 118 du décret du 31 mai 1862, modifiés par la loi du 25 février 1899, il conserve le droit de faire réordonnancer sa créance sur l'exercice suivant, à condition toutefois qu'elle ne soit pas atteinte par la déchéance quinquennale.

114. De tout ce qui précède, il apparaît donc que, malgré les apparences, le créancier n'est pas complètement désarmé devant un ministre qui lui refuserait tout paiement.

Au reste, comme nous le disions à l'instant, il ne faudrait pas conclure de l'absence de sanction légale qui est de règle en notre matière, que le ministre, en exécutant les condamnations prononcées contre l'Etat, n'accomplit qu'un acte de déférence envers la juridiction qui les a prononcées, un acte de justice envers la partie qui les a obtenues, et qu'il lui appartient d'apprécier l'opportunité d'un ordonnancement ou d'une demande de crédits. « Il a le devoir strict, le devoir juridique, de pour-
s« voir à cette exécution parce qu'elle lui est prescrite par

¹ C. Et., 15 décembre 1882, *Maurel*, Lebon, 1882, p. 1026 ; — Trib. des conflits. 31 octobre 1885, *Maurel*, Lebon, 1885, p. 806 et la note.

« une autorité supérieure à l'autorité ministérielle et qui
« s'impose à tous les pouvoirs de l'Etat : Au nom du
« Peuple français, porte la formule exécutoire, la Répu-
« blique mande et ordonne au Ministre de pourvoir
« à l'exécution de la présente décision. Cette injonction
« ne laisse place à aucune appréciation portant sur le
« mérite de la décision ou sur les avantages ou les incon-
« vénients de son exécution ¹.»

Mais il n'en reste pas moins que si, malgré tout, le Ministre persistait contre toute justice dans son refus d'ordonnancement ou de demande de crédits, aucun recours contentieux ne serait possible de la part du créancier. La seule ressource qui lui resterait serait d'adresser une pétition aux Chambres et, en provoquant une interpellation, de mettre en jeu la responsabilité ministérielle. Cependant, dans le cas où le créancier estimerait qu'il y a eu de la part du Ministre faute lourde de nature à mettre en jeu sa responsabilité personnelle, rien ne s'opposerait, selon nous, à ce qu'il le traduise devant les Tribunaux, pour lui demander, en s'appuyant sur l'article 1382 du Code civil, des dommages-intérêts en réparation du préjudice par lui subi ².

¹ Laferrière, *op. cit.*, t. 1, p. 303.

² Béquet, Répert. t. XVII, Vo *Fonctionnaire*, p. 49, n° 219.

La responsabilité civile des Ministres envers les particuliers soulèvent des questions très complexes, tant au sujet de l'autorisation nécessaire préalable à la poursuite qu'en ce qui concerne le point de savoir quelle est la juridiction compétente pour connaître l'action. L'examen des nombreuses controverses auxquelles a donné lieu cette matière

115. Nous avons vu qu'heureusement ces difficultés étaient bien plus théoriques que pratiques, et il n'y a pas d'exemple, à notre connaissance, qu'un créancier de l'Etat ait jamais eu besoin, pour se faire payer, de recourir à ces extrémités. Depuis la Révolution, la double présomption que l'Etat est solvable et honnête homme n'a jamais été démentie, et la meilleure preuve de cette assertion, c'est le crédit considérable dont jouit de par le monde l'Etat français, crédit qu'il n'a pu acquérir et conserver que grâce à la grande ponctualité et à la parfaite exactitude avec lesquelles il a toujours rempli ses engagements vis-à-vis des particuliers, de jour en jour plus nombreux, qui contractent avec lui.

ne saurait trouver place ici. Nous renvoyons pour une étude détaillée aux ouvrages suivants : Berthélemy, *op. cit.*, 3^e édit., p. 70 et suiv. ; — Laferrière, *op. cit.*, 2^e édit., t. I, p. 655 et suiv. ; — Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratif*, p. 145 et suiv. ; — Béquet, *Répert.*, *op. et loc. cit.* ; — Ch. Roussel, *De la responsabilité pécuniaire des Ministres*, dans la *Rev. du Dr. public et de la Science politique*, 1897, t. VI, p. 385 à 416 ; — Ars. Vacherot, *De la responsabilité civile des Ministres*, dans la *Rev. politiq. et parlement.*, 1897, t. XIII, p. 251 à 270. — Pour la jurisprudence, on peut citer : Paris, 2 mars 1829 (S. 1829. 2. 225) ; — C. Et., 28 janv. 1863, *Sandon contre Ministre de l'Intérieur* ; — C. Et., 26 décembre 1868, *Barbal contre Ministre de l'Agriculture* ; — Trib. Seine, 28 février 1900, *Gaz. des Tribun.*, 1900, t. I, 2^e partie, p. 295.

SECTION II

DÉPARTEMENTS. COMMUNES. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

CHAPITRE I

APERÇU HISTORIQUE

116. Pour arriver à mieux comprendre le fonctionnement et le caractère des voies de contrainte mises par la législation actuelle à la disposition des créanciers des départements, des communes et des établissements publics, il nous paraît nécessaire de montrer, par une rapide incursion dans l'histoire ¹, comment, depuis la Révolution, le législateur a réglementé et organisé l'administration des biens composant le patrimoine de ces diverses personnes morales, et quelles mesures il a édictées pour protéger les droits de leurs créanciers.

¹ Nous renvoyons pour un exposé plus complet de l'histoire de notre question à la thèse très détaillée de M. Bigard, intitulée : *Du principe de l'inscription d'office dans le budget communal* (Paris, 1904).

*
* *

117. La commune, en tant qu'association de personnes, est bien antérieure à 1789 ; elle est, écrit M. Royer-Collard, « comme la famille, avant l'Etat : la loi politique que la trouve et ne la crée pas ».

Sans remonter aussi loin, sa reconnaissance comme personne morale, condition indispensable pour qu'elle puisse être juridiquement sujet de droits, pour qu'elle puisse avoir des créanciers et des débiteurs, est également fort ancienne. Les Romains reconnaissaient déjà la personnalité des *municipia* et des *civitates*, et, au moyen âge, lorsque les communes rurales se réorganisèrent sous la forme de villes, de consulats ou de communes proprement dites, partout où elles formèrent corps, il fut admis qu'elles avaient une personnalité. Cette qualité était également reconnue, à la fin de l'ancien régime, aux communautés rurales qui sortirent lentement, à partir du xvi^e siècle, des groupements d'individus qu'étaient les anciennes paroisses, et qui forment la grosse majorité de nos communes actuelles.

118. En 1789, la Révolution supprima dans la nuit du 4 août les privilèges féodaux des communes, mais ne toucha pas à leur personnalité morale.

Le décret du 14 décembre 1789 fut le premier acte législatif qui établit définitivement en France l'unité de l'organisation municipale, en faisant disparaître, d'une part la très grande variété que présentaient les com-

munes sous le régime municipal ancien, et d'autre part l'inégalité choquante existant entre les villes et les campagnes.

Il n'y a plus désormais aucune différence entre une ville comme Lyon ou Marseille et une bourgade de quelques douzaines d'habitants. C'est au corps municipal, composé de plus ou moins de membres suivant l'importance de la commune, et élu par les habitants, que revient le soin de gérer et d'administrer le patrimoine communal, « sous la surveillance et l'autorité des « assemblées administratives ¹ », c'est-à-dire du département et du district.

Une des plus importantes fonctions du corps municipal, rentrant dans son pouvoir de gestion et d'administration, était, à n'en pas douter, le paiement des dettes contractées par la commune, et l'article 50 visait expressément, parmi les attributions du corps municipal, celle consistant à « régler et acquitter les dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ».

Pour parvenir à l'acquittement de leurs dettes exigibles, les communes allaient du reste recueillir des sommes très importantes grâce au bénéfice du seizième que le décret des 14-17 mai 1790 leur avait accordé sur le prix de revente des biens nationaux ².

¹ Décret du 14 décembre 1789, art. 50 et 51.

² Le décret des 14-17 mai 1790 avait organisé, en exécution de la loi des 17-21 décembre 1789, la vente, jusqu'à concurrence de 400 millions, des biens nationaux, soit aux simples particuliers, soit

119. Le décret des 5-10 août 1791 vint prescrire dans son art. 1¹, l'obligation pour les communes d'affecter au paiement de leurs dettes les bénéfices réalisés par elles sur la revente des biens nationaux, et l'article 3 décidait que
 « les villes et communes dont les dettes excéderaient le
 « produit de la vente de leurs biens patrimoniaux et le
 « bénéfice à elles attribué dans la revente des domaines
 « nationaux qui leur auront été adjugés, seront tenues
 « d'ajouter à leur contribution foncière et à leur contribu-
 « tion mobilière un sou par livre², et d'en appliquer le pro-

aux municipalités avec charge par elles de revendre, mais en accordant à ces dernières un bénéfice du 1/16 sur le prix de revente. L'article 41 du titre I dudit décret portait en effet : « Les municipalités
 « seront chargées de tous les frais relatifs aux estimations, ventes,
 « subrogations et reventes ; il leur sera alloué et fait raison, par le
 « receveur de l'extraordinaire, du seizième du prix du capital des
 « reventes qui seront faites aux particuliers, à mesure et à proportion
 « des sommes payées par les acquéreurs. » C'est d'ailleurs le système de vente par l'intermédiaire des communes qui eut la préférence du législateur et, de ce chef, il résulta pour les communes des ressources toutes spéciales qu'elles ne devaient du reste avoir à leur disposition que pendant un certain nombre d'années. Plusieurs décrets intervinrent dans le courant de l'année 1791 (décrets des 24 février-30 mars, des 9 17 juin, des 28 septembre-17 octobre), pour assurer aux communes ce bénéfice du seizième.

¹ Décret des 5-10 août 1791, art. 4 : « Les villes et communes auxquelles il a été adjugé des domaines nationaux seront tenues d'appliquer au paiement de leurs dettes le bénéfice qui leur est attribué par les décrets dans la revente de ces domaines. »

² Le sou était la vingtième partie de la livre tournois, laquelle valait un peu moins que le franc actuel, 0 fr. 98 c. 76 exactement. (Voir loi du 23 germinal an IV). La livre paris, qui était plus forte que la livre tournois, avait été supprimée par Louis XIV en 1667, et

« duit au paiement des arrérages et au remboursement
« successif de leurs dettes. »

Une partie de ce sou additionnel, soit 40 deniers, devait obligatoirement être employée à payer les intérêts, et le reste (2 deniers) était destiné à former le fonds d'amortissement qui s'accroîtrait d'année en année, par l'extinction des intérêts, jusqu'au parfait remboursement du capital. Ce sou additionnel était un maximum qui ne pouvait être dépassé. Au cas où, au moyen de cette contribution, les communes ne pourraient suffire au paiement de toutes leurs dettes, les dettes non acquittées tombaient à la charge de la nation (art. 5 et 6). Mais les villes et communes dont les dettes étaient peu considérables restaient libres d'imposer un moindre nombre de deniers par livre : il suffisait que l'imposition fût suffisante pour opérer leur libération totale en trente années (art. 4).

D'autre part, l'article 9 du même décret ¹ prévoyait la possibilité pour les communes ayant des dettes exigibles d'obtenir, pour l'acquittement de ces dettes, des avances

depuis cette époque, la livre tournois avait seule cours.

Le sou était lui-même subdivisé en 4 liards ou 12 deniers, et, par conséquent, le denier avait une valeur légèrement inférieure à celle d'un demi-centime.

¹ Décret des 5-10 août 1791, art. 9 : « Les villes et communes
« auxquelles il a été adjugé des domaines nationaux et qui auraient
« des dettes exigibles pourront demander, pour les acquitter confor-
« mément à l'art. 1 du présent décret, des avances sur le bénéfice
« qui leur est attribué dans la revente de ces domaines »

du Trésor sur les bénéfices éventuels, et ce, avant même que la revente des biens ait eu lieu.

120. La Convention maintint ces principes par un décret des 17-19 novembre 1792 ¹; elle affirma même encore davantage sa volonté de surveiller l'usage fait par les communes de cette ressource, et prescrivit à nouveau son affectation spéciale à l'acquittement des dettes communales ².

Lorsque le partage des biens communaux, qui avait été ordonné par le décret du 14 août 1792, puis ajourné, fut définitivement organisé par le décret des 10-11 juin 1793, on décida que ce partage serait subordonné à l'acquittement préalable des dettes des communes, conformément au décret des 5-10 août 1791 ³.

Enfin la nationalisation des dettes des communes fut décrétée par les lois des 15 et 24 août 1793 et entraîna la nationalisation des biens patrimoniaux communaux « jusqu'à concurrence du montant des dites dettes ⁴ ».

¹ L'art. 4 était ainsi conçu : « Les décrets du 5 août et du 28 septembre 1791, concernant l'affectation au paiement des dettes des municipalités du seizième qui leur revient sur la revente des biens nationaux à elle aliénés, et sur les conditions à remplir pour obtenir des paiements et avances sur ledit seizième, seront exécutés selon leur forme et teneur. »

² Art. 8, 9 et 10 dudit décret.

³ L'art. 10 du décret des 10-11 juin 1793 est ainsi conçu : « Les communes seront tenues de justifier qu'elles ont pourvu à l'acquittement de leurs dettes, conformément au décret des 5-10 août 1791, avant de pouvoir procéder à aucun acte relatif au partage de leurs biens patrimoniaux. »

⁴ Art. 94.

Cette question du partage et de la nationalisation des biens patrimoniaux communaux, qui avait eu pour point de départ l'idée, chère aux hommes de la Révolution, de la copropriété des biens, apporta le trouble le plus profond dans le patrimoine communal ; mais, ce qu'il importe de retenir, c'est que, dès cette époque, les communes n'eurent pas la libre disposition de leurs biens que le législateur considéra toujours comme affectés en première ligne à l'acquittement des dettes communales.

121. Avec le Consulat et l'Empire, la méthode de gouvernement change. A la décentralisation communale très large qui avait été établie à l'époque révolutionnaire, on substitua un système tout opposé qui aboutit à la réduction puis à la suppression du régime électif des pouvoirs locaux. « Si l'intérêt personnel n'exige que de l'instinct », disait le premier Consul, « l'intérêt de la communauté « exige de la vertu, et elle est rare. » Et pour suppléer à cette vertu, il favorise l'action incessante du pouvoir central. Sans vouloir en aucune façon supprimer la vie communale, il veut tenir entre ses mains tous les fils de l'administration locale ; suivant lui, en effet, il ne peut y avoir d'administration locale prospère en dehors de la direction du pouvoir central.

Ces idées, très nettement mises en pratique, ne pouvaient manquer d'avoir une répercussion sur notre matière. C'est en effet sous le Consulat et l'Empire qu'apparaissent pour la première fois les éléments du système de contrainte légale qui est appliqué actuellement, et c'est

de la loi du 28 pluviôse an VIII et de l'arrêté du 4 thermidor an X que date le mécanisme de l'inscription d'office d'une dépense au budget d'une commune et l'imposition d'office destinée à assurer les ressources nécessaires à la dotation de cette dépense ¹.

¹ C'est dans l'article 22 du titre III de l'arrêté du 4 thermidor an X que l'on trouve pour la première fois une véritable inscription d'office au budget communal : « Lorsqu'il y aura des dépenses communes à plusieurs municipalités, le sous-préfet déterminera, sur l'avis des conseils municipaux, la proportion dans laquelle chaque commune supportera la dépense. Sur la décision du sous-préfet, approuvée par le préfet, le conseil municipal sera obligé de porter dans l'état des dépenses annuelles de sa commune, la part à laquelle elle aura été assujettie », et l'article 23 ajoute : « Le sous préfet veillera à ce que les dépenses communes à plusieurs municipalités soient acquittées par chacune d'elles pour la part à laquelle elles seront tenues, de manière que le service dont ces dépenses sont le prix ne puisse jamais être interrompu. » Voilà pour l'inscription d'office.

Si maintenant le budget communal, tel qu'il a été établi par le conseil municipal, ne laisse aucune ressource disponible, l'arrêté du 17 germinal an XI consacrait, au profit de l'autorité qui règle les budgets communaux, le droit de réduire les allocations proposées par le conseil municipal ; et, par conséquent, en procédant à cette réduction, il va lui être possible de dégager les disponibilités nécessaires au paiement des dépenses obligatoires inscrites d'office par elle au budget.

Si la commune est trop pauvre et qu'aucune réduction ne soit possible, une loi du 5 ventôse an VIII permettait à l'autorité supérieure d'établir d'office des octrois ou autres impôts indirects ; pour les impôts directs, au contraire, une loi spéciale est toujours nécessaire.

En ce qui concerne les salaires des gardes-champêtres, considérés dès le début comme dépenses obligatoires, voir le Décret du 23 fructidor an VII et le Code rural de 1791. Pour les dépenses des cultes et le système des prélèvements qui permettent de les acquitter, cf. Loi de finances du 15 septembre 1807, art. 22 ; Décret du 30 dé-

C'est ainsi notamment qu'en ce qui concerne les dettes des communes résultant d'un jugement de condamnation rendu contre elles, un arrêté du 11 brumaire an XI¹ prévoit l'inscription et l'imposition d'office et reconnaît implicitement à l'autorité administrative le droit de procéder d'office à une augmentation des centimes additionnels, en décidant que la répartition du montant de la condamnation prononcée contre une commune appartient à l'autorité administrative seule et « que les « tribunaux ont consommé leur pouvoir lorsqu'ils ont « prononcé des condamnations contre des communes « autorisées à plaider, aucune loi ne leur attribuant le « droit de répartir entre les habitants le montant des « condamnations². »

Les franchises et les libertés communales, déjà fortement entamées par la loi de centralisation administrative du 28 pluviôse an VIII, virent bientôt compléter et parachever leur ruine. Une loi du 20 mars 1813 vint en effet décréter que la presque totalité des biens composant le patrimoine communal serait cédée à la Caisse d'amortissement pour être vendue au profit de l'Etat : l'article 6-2

cembre 1809, ch. IV, art. 92, 94, 95, 99, 101 et 103 ; Loi du 14 février 1810, art. 1.

¹ Sir., *Lois annotées*, 1^{er} vol., p. 614, et Lebon, t. I, p. 49.

² Rapproch. un arrêt de Cassat. du 23 octobre 1809 (*Journ. des au. l. de la Cour de Cassat.* 1809, Supplém p. 212), qui décide que l'autorité judiciaire ne peut, en condamnant une commune à payer une redevance, condamner le maire à fournir au créancier de la redevance le rôle des habitants de la commune débitrice.

reconnaissait aux créanciers des communes, ayant des hypothèques sur les biens compris dans la cession, le droit de transférer leurs hypothèques sur les autres biens de la commune, tout en conservant leur rang d'inscription ; à défaut d'autres biens restant à la commune, la rente qui devait être servie par la Caisse d'amortissement et les autres revenus de la commune étaient spécialement affectés à la sûreté et au payement des dettes communales.

122. Dès 1815, la Restauration, par réaction contre l'Empire et par souvenir des traditions anciennes, essaya, par une série de mesures libérales et favorables aux franchises communales, d'éveiller et de développer à nouveau la vie municipale. Un des premiers actes du gouvernement de Louis XVIII fut d'ordonner la cessation des ventes poursuivies en vertu de la loi de 1813 et la remise aux communes de leurs biens non vendus ¹.

Toutefois ces mesures n'avaient nullement pour but d'arriver à donner aux communes une indépendance administrative complète et absolue. La « suprématie d'administration du Roi » et la nécessité de la tutelle administrative restent, sous la Restauration, des principes incontestés. Mais ce qu'on cherche à modifier, ce sont les formes mêmes de cette tutelle, et il est facile de montrer, qu'à cette époque, il y a une tendance très marquée à la fois vers la déconcentration et vers la décentralisation.

¹ Loi du 28 avril 1816, art. 15 et 28.

Une série de textes viennent élargir les pouvoirs des préfets, en les substituant au pouvoir central pour l'exercice de la tutelle administrative, et en accélérant ainsi la marche des affaires communales ¹. D'autre part, et bien qu'il n'y ait légalement rien de changé, le contraste est frappant, au regard de la tutelle administrative, entre les idées de cette époque et celles en cours sous le Consulat. On y voit des ministres de l'Intérieur inviter les préfets, dans une série de circulaires, à user avec mesure de l'autorité qu'ils possèdent comme représentants du pouvoir central, dans la crainte de les voir, par une intervention incessante, étouffer la vie communale. Les délibérations des conseils municipaux, bien que n'étant toujours, comme sous l'Empire, que des avis, prennent aux yeux du gouvernement une importance extrême et une autorité morale dont les préfets sont invités à tenir très grand compte ².

¹ Voir notamment : l'ordonnance du 16 mars 1816, l'ordonnance du 7 octobre 1818, l'ordonnance du 8 août 1821, la loi du 18 juillet 1824 (art. 10), l'instruction de septembre 1824 sur le rôle des conseils municipaux.

² Instruct. de septembre 1824. *Bullet. offic. du minist. de l'Intérieur*, t. III. 1824 à 1830, p. 63. « Les préfets et les sous-préfets ne doivent point perdre de vue, soit qu'ils aient à régler les budgets, soit qu'ils n'aient qu'à donner leur avis, que les conseils municipaux sont les organes des communes, et en position de mieux connaître leurs besoins, de mieux apprécier l'application de leurs ressources ; qu'à ce double titre, il importe de respecter, autant que possible, leurs propositions, de ne point les changer ou les modifier sans des

123. La mise en pratique de ces idées nouvelles ne devait pas, à la vérité, apporter une protection bien efficace aux créanciers communaux, et de fait, sous la Restauration, les créanciers des communes, même porteurs de titres exécutoires, ne sont guère favorisés par la loi. L'emploi de la saisie et des voies ordinaires d'exécution du droit commun leur étant ¹, nous l'avons vu, formellement interdit, ils ne peuvent que s'adresser à l'autorité administrative, et s'efforcer d'obtenir de cette autorité l'inscription d'office au budget d'un crédit suffisant pour faire face à leurs créances.

Mais rien dans la loi n'oblige l'Administration, même dans l'hypothèse des dettes les mieux établies, à procéder à cette inscription d'office ; le créancier va donc se trouver absolument à la merci du préfet, et la sanction de son droit dépendra uniquement et entièrement de la bonne volonté de l'autorité chargée de régler le budget. En plus du mauvais vouloir du Conseil municipal, il lui faudra encore subir les caprices de l'Administration.

124. Il est vrai que dans l'Instruction de septembre 1824, pour atténuer les inconvénients de cette législation, il était dit que les préfets pouvaient user de contrainte à l'égard des conseils municipaux récalcitrants pour trois catégories de dépenses, et notamment pour celles

raisons suffisantes, prises ou dans la législation, ou dans la régularité des recettes et des dépenses, ou dans des motifs d'économie..... »

¹ Cf. *supra*, nos 16 et 17.

qui étaient la conséquence d'un jugement passé en force de chose jugée. Mais il ne faut voir là qu'un simple conseil donné par le Ministre de l'Intérieur aux préfets, conseil dont, en l'absence d'une loi prescrivant de procéder dans des cas spécialement déterminés à une inscription d'office au budget communal, les préfets étaient parfaitement en droit de ne tenir aucun compte.

L'imperfection de la législation de la Restauration apparaît donc très nettement en cette matière, mais bien que cette lacune regrettable ait été signalée à diverses reprises par les économistes et les hommes politiques d'alors, il faut attendre le projet Martignac du 9 février 1829 pour que la question vienne en discussion devant les Chambres.

125. Ce projet de loi déterminait exactement quelles devaient être, pour les communes, les dépenses considérées comme obligatoires, et préconisait d'autre part la généralisation de l'inscription et de l'imposition d'office comme sanction de ces dépenses.

Le projet de 1829 échoua devant les résistances de la droite et de la gauche qui l'attaquèrent à des points de vue opposés, et son rejet détermina la chute du ministère Martignac ; mais la discussion qui s'engagea fut loin d'être inutile, car elle servit de base à la loi du 18 juillet 1837 qui peut être considérée comme la charte municipale moderne, la loi actuelle du 5 avril 1884 s'étant contentée, au point de vue qui nous occupe, d'en reproduire à peu près textuellement les dispositions.

*
* *

126. A la différence des communes, les départements sont de création relativement récente. C'est le décret du 22 décembre 1789-8 janvier 1790 qui le premier posa le principe¹, dont le décret des 26 février-4 mars 1790 et la loi des 12-20 août 1790 devaient, peu après, procurer l'exécution en instituant 83 départements avec une administration uniforme.

Mais cette subdivision nouvelle, ce département, ne devait être uniquement, dans la pensée de l'Assemblée constituante, qu'une simple circonscription administrative sans personnalité et sans vie propre². Il ne tarda pas cependant à devenir par la seule force des choses une personne civile intermédiaire entre la commune et l'Etat³.

Dès l'an IV, en effet, on voit apparaître dans diverses dispositions de lois ou décrets une distinction entre les dépenses générales et certaines dépenses spéciales mises à la charge du département. C'est d'abord la loi du 28 messidor an IV, qui divisait entre les différentes circonscrip-

¹ Décret du 22 décembre 1789-8 janvier 1790, relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, art. 1^{er} : « Il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration. Ces « départements seront au nombre de 75 à 85 ».

² V. cependant en sens contraire : Aucoc, *Controverse sur la décentralisation*, Compte-rendu à l'Académie des sciences morales et politiques, 1895, p. 337.

³ Cf. Dareste, *La Justice administrative en France*, p. 626.

tions administratives les dépenses publiques, et qui, dans son article 2, faisait ainsi la part des départements : « Les
« dépenses des administrations centrales, des corps judi-
« ciaires, de la police intérieure et locale, de l'instruction
« publique et des prisons seront à la charge des dépar-
« tements sous le nom de dépenses d'administration ». C'est ensuite la loi du 15 frimaire an VI qui, à la suite de ces dépenses, inscrivaient celles concernant l'entretien des édifices publics¹. C'est encore la loi du 11 frimaire an VII qui, à cette liste déjà longue, ajoutait les « autres dépenses
« autorisées par les lois et nécessaires à l'administration
« des départements »².

Par suite du développement constant de ses dépenses, et par conséquent de ses attributions, l'existence propre du département alla s'affirmant chaque jour davantage. On arriva bientôt à le considérer, écrit M. Aucoc³
« non pas seulement comme une circonscription qui a
« des intérêts distincts de ceux de l'Etat et qui supporte
« des charges spéciales, à raison de ces intérêts distincts,
« mais aussi comme un propriétaire capable de posséder,
« d'acquérir et de faire tous les actes d'administration
« et de gestion qu'entraîne la propriété ».

¹ Loi du 15 frimaire an VI, art. 3. « Les dépenses départementales
« sont celles des administrations centrales, des tribunaux criminels,
« correctionnels et de commerce, des écoles centrales, de l'entretien
« et réparation des édifices publics et prisons,et autres dépenses
« qui intéressent les citoyens des départements. »

² Loi du 11 frimaire an VII, art. 13.

³ *Conférences sur le droit administratif*, t. I, n° 133, p. 181.

Et de fait, deux décrets des 9 avril et 16 décembre 1811 vinrent encore accroître l'importance du département en lui concédant, l'un la pleine propriété des édifices publics et bâtiments nationaux occupés par les services de l'Administration, des Cours et Tribunaux et de l'Instruction publique, l'autre la construction, la réparation et l'entretien des routes impériales de troisième classe, dénommées désormais routes départementales.

127. Malgré ses nombreuses attributions la qualité de personne civile était encore contestée au département¹, et il fallut un texte formel, la loi du 10 mai 1838, pour consacrer définitivement et mettre hors de toute discussion la personnalité morale du département.

La loi de 1838 divisait les dépenses départementales en plusieurs sections, dépenses ordinaires, dépenses facultatives d'utilité départementale, dépenses spéciales, etc. Suivant qu'une dette avait été ou non contractée pour pourvoir à une dépense comprise dans telle ou telle section, le créancier pouvait ou ne pouvait pas demander à l'autorité administrative, en exécution de l'article 14 de la loi, l'inscription ou l'imposition d'office au budget de la somme représentant le montant de sa créance².

¹ Voir Avis du Cons. d'Etat du 20 novembre 1818 et du 15 octobre 1819.

² Loi du 10 mai 1838, art. 20 : « Les dettes départementales, contractées pour les dépenses ordinaires, seront portées à la première section du budget et soumises à toutes les règles applicables à ces dépenses. Les dettes contractées pour pourvoir à d'autres dépenses seront inscrites par le Conseil général dans la seconde section ; et

Ce système avait le grave inconvénient de prêter à la confusion et d'obliger en outre l'Administration, dans la plupart des cas, à solliciter du Parlement une loi spéciale, lorsqu'un Conseil général refusait d'inscrire au budget la somme nécessaire pour payer une dette dont l'exigibilité ne pouvait faire aucun doute.

128. Le projet de loi présenté par le Gouvernement en 1866 apportait un peu plus de précision dans ces matières, et donnait une liste très sensiblement réduite des dépenses départementales que le législateur considérerait comme obligatoires¹.

Au cours de la discussion devant les Chambres, un amendement fut présenté par M. le comte Napoléon de Champagny pour ajouter, après les mots dettes départementales, « reconnues par le Conseil général ou déclai-

« dans le cas où il aurait omis ou refusé de faire cette inscription, il
« y sera pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie
« par une loi spéciale. »

Art. 14 : « Les dépenses qui doivent être portées dans la première
« section aux termes de l'article 12, peuvent y être inscrites ou
« être augmentées d'office, jusqu'à concurrence du montant des recettes
« destinées à y pourvoir, par l'ordonnance royale qui règle le budget. »

¹ Parmi ces dépenses, figuraient notamment les dettes départementales. L'article 8 du projet, correspondant à l'article 10 du texte définitif, disait en effet : « Si un conseil général omet de porter au budget
« l'une des dépenses ayant pour objet : 1°, 2°, 3°, 4°,....., 5° Les dettes
« départementales, ou s'il n'alloue qu'une somme insuffisante, il y sera
« pourvu au moyen d'une contribution spéciale établie par un décret
« impérial dans les limites du maximum qui est fixé annuellement par
la loi de finances, et par une loi si la contribution doit excéder ce
« maximum..... »

« rées obligatoires par un arrêt ou jugement ayant l'autorité de la chose jugée. » Cet amendement, ainsi du reste que les mots dettes départementales, ne fut adopté ni par le Conseil d'Etat, ni par la Commission, et le rapporteur M. Busson-Billault, en donnait la raison suivante : « Quant aux dettes départementales, il y est pourvu par l'article 20 de la loi du 10 mai 1838, qui sur ce point n'est pas modifiée. La nécessité d'une loi spéciale pour inscrire ces dettes au budget, en dehors d'un vote du Conseil général, écarte la crainte qui a inspiré à notre honorable collègue son amendement, superflu maintenant suivant la Commission. »

129. La Chambre, par son vote, sanctionna cette manière de voir, et c'est seulement en 1871, dans la loi qui réorganisa les Conseils généraux, que le système de contrainte légale de l'inscription et de l'imposition d'office, tel qu'il fonctionne actuellement, fut rendu expressément applicable aux dettes départementales exigibles.

*
* *

130. Quant aux établissements publics qui s'étaient considérablement développés sous l'ancien régime et comprenaient en général ce qu'on entendait avant 1789 par gens de main-morte ¹, la Révolution leur porta un coup fu-

¹ Les gens de mainmorte, c'est-à-dire, suivant la définition de Guyot, « tous les corps et communautés, tant ecclésiastiques que laïques, qui sont perpétuels et qui, par une subrogation de per-

nestes en les supprimant purement et simplement par le décret du 14 juin 1791, qui énonçait dans son préambule, comme une « maxime fondamentale », qu'on ne devait plus souffrir aucune corporation.

Au sortir de la période révolutionnaire, la défense de constituer des corporations fut restreinte à celles qui pourraient être dangereuses pour l'ordre public ¹, et le Gouvernement se trouva ainsi investi du droit d'apprécier quelles corporations pouvaient être autorisées. D'autre part, peu à peu, la personnalité civile fut à nouveau reconnue, par les lois des 16 vendémiaire an V et 16 brumaire an VII, aux établissements hospitaliers et de secours à domicile ; la loi du 18 germinal an X consacra également l'existence légale, en tant que personnes morales, des chapitres, séminaires et fabriques ; des arrêtés consulaires permirent à plusieurs congrégations de femmes, et même à certaines communautés d'hommes, de se reformer ; enfin l'Institut, l'Université, les Monts-de-piété,

« sonnes, étant censées être toujours les mêmes, ne produisent aucune mutation par mort », se divisaient en trois catégories. On comprenait dans la première, les archevêques, évêques, prieurs, curés, communautés régulières, religieux, couvents, commanderies et autres gens d'Eglise ; dans la seconde, les gouverneurs et administrateurs d'hôpitaux et d'hôtels-Dieu, maladreries, léproseries, aumôneries, etc. ; dans la troisième, les communautés séculières comme, par exemple, celles des prévôts, des marchands, maires, échevins, capitouls, jurets, les universités, collèges, boursiers, jurés, les corporations de métiers, etc..

¹ Constitution du 5 fructidor an III (art. 360).

les Caisses d'épargne reçurent successivement le caractère de personnes morales ¹.

131. Mais le législateur, en consacrant ainsi la personnalité des divers établissements publics, ne se préoccupa en aucune façon de la situation qui allait être faite de ce chef à leurs créanciers, et ces derniers ne furent guère plus favorisés que ceux des départements et des communes.

Si l'on en excepte un certain nombre de décrets de l'époque révolutionnaire, rendus à propos de la nationalisation et de la liquidation des biens formant le patrimoine des hospices et des fabriques, décrets qui protégeaient dans une certaine mesure les droits acquis ², on ne peut s'empêcher de regretter que le législateur, au cours du xix^e siècle, n'ait pas cru devoir édicter, en faveur des créanciers de ces personnes morales administratives, certaines mesures de protection dont ces créanciers ont grandement besoin.

En effet, de par la qualité même de leur débiteur, ils se trouvent placés dans une situation très fautive ; d'une part, l'emploi des voies normales d'exécution ne leur est

¹ Sur tous ces points, cf. des Cilleuls, *Du régime des établissements d'utilité publique*, p. 4, 5 et 6.

² Voir notamment pour les hospices : Décrets des 23 messidor et 23 fructidor an II ; 21 frimaire et 1^{er} germinal an III. Loi du 29 pluviôse an V. Avis du Conseil d'Etat du 4 prairial an XIII ; — pour les fabriques : Décrets des 17-22 avril 1790 ; 27-28 mai 1790 ; 28 octobre-5 novembre 1790 ; 14-27 avril 1791 ; 6-15 mai 1791 (art. 2 et 4) ; 13-14 brumaire an II, art. 4. ; 11 germinal an VI.

pas possible, puisqu'ils ont devant eux un établissement public qui, comme tel, se trouve être, au point de vue de l'administration et de la gestion de ses biens, en dehors du droit commun, et d'autre part, si, à l'instar des créanciers départementaux ou communaux, ils s'adressent au préfet, ce dernier, étant donné ce qu'est la tutelle administrative des établissements publics, risque de se trouver, en l'absence de texte précis, complètement désarmé devant l'établissement public récalcitrant.

Nous verrons par la suite comment la jurisprudence, devant l'insuffisance des textes, a été amenée à faire œuvre prétorienne, et à suppléer en quelque sorte le législateur, en donnant par voie d'analogie aux créanciers de certains établissements publics des moyens légaux de mettre leur titre à exécution.

CHAPITRE II

DE L'INSCRIPTION D'OFFICE

132. Du rapide exposé historique auquel nous venons de nous livrer, il résulte que le système de contrainte légale applicable aux diverses personnes morales administratives soumises aux règles de la comptabilité publique consiste essentiellement dans le droit, pour l'autorité administrative, d'inscrire d'office au budget de la personne morale débitrice un crédit suffisant pour remplir de ses droits le créancier impayé.

Le préfet doit en outre pouvoir établir d'office une imposition destinée à procurer les ressources nécessaires pour couvrir ce crédit au cas où la personne morale se refuserait à le faire. Ce pouvoir d'imposition d'office est le complément et le corollaire indispensable de l'inscription d'office : sans l'imposition d'office, en effet, la faculté d'inscription d'office accordée au préfet ne serait qu'un droit purement illusoire.

Enfin, comme les règles de la comptabilité publique exigent, nous l'avons vu ¹, que tout paiement soit précédé d'un ordonnancement de l'agent liquidateur, la loi a du

¹ Cf. *supra*, nos 104 et suiv.

encore donner au préfet le droit de mandater d'office la somme inscrite au budget et affectée au paiement du créancier, pour l'hypothèse où, le maire par exemple, faisant preuve jusqu'au bout d'une évidente mauvaise volonté, se refuserait catégoriquement à signer le mandat sans lequel le créancier ne pourrait obtenir son paiement de l'agent comptable.

A ces divers moyens de coercition il faut encore ajouter le droit, pour le créancier, de demander et d'obtenir de l'autorité supérieure l'autorisation de faire vendre un certain nombre de biens mobiliers ou immobiliers de sa débitrice, et l'affectation au paiement de sa créance du montant du prix provenant de cette vente.

Tel est, dans ses grands traits, le système de contrainte légale mis par la loi à la disposition du créancier d'une personne morale administrative, porteur d'un titre exécutoire, et qui n'a pu obtenir amiablement de sa débitrice le paiement de sa créance.

En nous plaçant plus spécialement au point de vue du créancier, et en analysant, au fur et à mesure qu'elles se présenteront, les diverses solutions qui peuvent intervenir, nous allons successivement étudier chacun des rouages du système de contrainte légale actuellement applicable. Au cours de cette étude, nous nous efforcerons, tout en ne négligeant point le côté théorique, d'envisager la question surtout au point de vue pratique et de montrer au créancier la façon à la fois la plus rapide et la plus économique d'arriver à ses fins.

§ I. — Communes.

133. Le créancier d'une commune a obtenu un jugement définitif et passé en force de chose jugée comportant à son profit une condamnation à une certaine somme d'argent. Par exploit d'huissier il a fait commandement à sa débitrice, en vertu de son titre exécutoire, de payer la somme à laquelle la commune a été condamnée par le jugement. Sur ce commandement, le Conseil municipal ou bien a rejeté purement et simplement la demande par un vote catégorique, ou bien s'est contenté de ne pas répondre à l'injonction qui lui était adressée ¹. Que va faire le créancier devant ce refus, étant donné que l'emploi des voies d'exécution du droit commun lui est formellement interdit ? Il s'adressera à l'autorité administrative supérieure qui, grâce à la tu-

¹ La loi du 17 juillet 1900 (art. 3) qui assimile à un refus le fait de laisser passer un délai de quatre mois sans statuer sur une requête, ne s'applique pas ici. En effet, la règle qu'elle édicte concerne uniquement « les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites « devant le Conseil d'Etat que sous la forme de recours contre une « décision administrative ». Or nous allons voir qu'en notre matière un tel recours est impossible. Il suffira donc au créancier d'attendre un délai moral suffisant pour avoir la certitude que le Conseil municipal ne veut pas admettre sa demande ; en pratique, le fait par le Conseil de ne pas délibérer sur la sommation à lui adressée dans la première séance qui suit le jour de la signification de l'exploit constitue pour le créancier une preuve suffisante de la mauvaise volonté de sa débitrice, et l'autorise à solliciter de l'autorité supérieures la mise en œuvre des moyens légaux de coercition mis par la loi à sa disposition.

telle¹ et au droit de contrôle qu'elle exerce sur la commune, pourra contraindre cette dernière à s'exécuter².

1. — Autorités compétentes pour inscrire d'office.

134. Cette autorité administrative supérieure sera, suivant les cas, le Président de la République ou le préfet³. L'article 149-1 de la loi municipale du 5 avril 1884 porte en effet : « Si un Conseil municipal n'allouait pas
« les fonds exigés par une dépense obligatoire⁴ ou n'al-
« louait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait
« inscrite au budget par décret du Président de la Répu-

¹ Cf. sur l'impropriété de ce terme : Berthélémy, *op. cit.*, p. 89 et note 2.

² Cf. Av. du Conseil d'Etat du 26 mai 1813 précité *in fine, supra*, p. 27. — Cf. également : Arrêté du 12 brumaire an XI précité, Lebon, t. I, p. 19 et les références citées en note ; — Arrêté du 9 frimaire an XII, — C. Et. 4 août 1819, *Audran, Richaud et autres*, Lebon, t. II, p. 554 ; — C. Et. 24 octobre 1821, *Pastor*, Lebon 1821, t. II, p. 574 ; — Dalloz, *Jurisprudence générale*, Vo *Commune*, nos 2.614 et suiv. ; Supplément, *eod. verbo*, nos 1282 et suiv. ; — Voir aussi un arrêt de la Chambre des requêtes du 19 décembre 1877 (D. 78. 1. 204 ; S. 78. 1. 57.) et les références citées à la note 3 dans le Sirey ; — Trib. Orange, 24 mai 1889, *Gaz. du Pal.* 89. 2. 349, note 6 ; — C. Et. 3 déc. 1897, *Ville de Sartène*, Lebon, 1897, p. 742.

³ Une demande d'inscription d'office ne pourrait être présentée au Conseil d'Etat, ni par la voie du recours pour excès de pouvoir, ni par toute autre voie. — C. Et., 4 mai 1906, *Société de gymnastique « l'Hirsonnaise »*, Lebon, 1906, p. 369.

⁴ L'article 136-17° de la même loi reproduisant textuellement l'article 30-21° de la loi du 18 juillet 1837, range expressément l'acquittement des dettes exigibles parmi les dépenses obligatoires des communes.

« blique pour les communes dont le revenu est de trois
 « millions et au dessus, et par arrêté du préfet pris en
 « Conseil de préfecture pour celles dont le revenu est
 « inférieur¹. »

Cet article ne diffère de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 sur lequel il est à peu près littéralement copié que par le chiffre de revenus qui sert de délimitation entre les communes pour lesquelles une décision du Chef de l'Etat est reconnue nécessaire et celles pour lesquelles un arrêté du préfet suffit. En 1837, une ordonnance royale était exigée pour toutes les communes dont le revenu était supérieur à 100.000 francs. Le chiffre de trois millions, adopté comme base en 1884², montre bien les progrès du mouvement de décentralisation et de déconcentration qui avait commencé à se manifester sous la Restauration et qui devait forcément aboutir au développement en nombre et en étendue des attributions du préfet.

¹ D'après l'article 145-4 et 5 « le revenu d'une ville est réputé
 « atteindre trois millions de francs lorsque les recettes ordinaires
 « constatées dans les comptes se sont élevées à cette somme pendant
 « les trois dernières années. Il n'est réputé être descendu au dessous
 « de trois millions de francs, que lorsque pendant les trois dernières
 « années les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette
 « somme. »

² En réalité la modification est antérieure à 1884 ; la loi du 24 juillet 1867 relative aux attributions des Conseils municipaux décidait déjà dans son article 15 que « les budgets des villes et des établissements de bienfaisance ayant trois millions au moins de revenus
 « sont soumis à l'approbation de l'Empereur, sur la proposition du
 « Ministre de l'Intérieur. »

2. — Pouvoir discrétionnaire de l'autorité supérieure.

135. Sur la requête qui lui est adressée, le préfet examine le titre que le créancier produit à l'appui de sa demande. Mais de ce que la dette due par la commune n'est contestable ni quant à son chiffre, ni quant à sa réalité, il ne faudrait pas conclure que l'inscription d'office est de droit pour le créancier, et que le Préfet est obligatoirement tenu d'inscrire au budget la somme nécessaire pour le désintéresser. Il est de principe constant, au contraire, que l'Administration supérieure a un pouvoir discrétionnaire pour apprécier quelles mesures d'exécution peuvent être autorisées à l'encontre des communes, et notamment s'il y a lieu d'inscrire d'office au budget le montant des dépenses reconnues obligatoires. En effet, si tous les fonds communaux se trouvaient absorbés par le paiement des dettes des communes, il pourrait en résulter une très grande désorganisation des services communaux ou des services publics, désorganisation qui serait des plus préjudiciables à la masse des citoyens et qu'il appartient par conséquent à l'Administration d'éviter.

Cette faculté reconnue à l'autorité supérieure qui peut paraître exorbitante se justifie, on le voit, par un puissant motif d'intérêt général. Il ne faut pas qu'une commune fléchisse sous le poids de sacrifices trop considérables dont l'effet serait d'épuiser la matière imposable et par suite de nuire à la rentrée des contributions ; l'intérêt

individuel, si respectable soit-il, doit, dans le cas particulier, céder devant l'intérêt général.

136. C'est un point aujourd'hui admis par la très grande majorité des auteurs et par de nombreuses décisions de jurisprudence que le Préfet, auquel les créanciers d'une commune se sont adressés pour demander l'inscription d'office au budget de la somme nécessaire au paiement de leurs créances, a qualité pour examiner cette demande et décider si l'inscription d'office sollicitée n'aurait pas pour effet de trop surcharger les finances communales ¹. « Les « communes » lit-on dans une décision du Ministre de l'Intérieur de 1838 ² « sont, quant à leurs dettes, placées « en dehors du droit commun. L'Administration supérieure peut toujours, après avoir apprécié les facultés « contributives d'une municipalité, déclarer qu'elle est « ou non en mesure de pourvoir à ses engagements ; « mais ce droit que l'Administration tire de la nécessité « où elle se trouve d'assurer avant tout les services « publics doit être exercée avec la plus grande « réserve..... ». « L'appréciation des crédits à inscrire « d'office au budget pour toutes dettes exigibles », écrit de son côté M. Laferrière ³ « appartient souverainement à l'Administration supérieure, seul juge des « ressources de la commune, de ses besoins, des charges « que les contribuables peuvent équitablement sup-

¹ Conseil d'Et. 19 octobre 1837, *Forbin d'Oppède*, Lebon, 1837, p. 458.

² *Bulletin off. du Minist. de l'Intér.*, 1838, p. 355.

³ *Op. cit.*, t. I, p. 308.

« porter ». Enfin M. Béquet ¹ enseigne également que « l'autorité supérieure peut, tout en reconnaissant la « validité du titre, refuser de contraindre, au moins « immédiatement, la commune, si elle ne possède pas « les ressources nécessaires, ou si la dette était telle-
« ment considérable que, pour l'acquitter, il fallut im-
« poser la commune pour des sommes excessives ou pour
« des temps indéfinis..... Quand le montant de l'obli-
« gation de la commune lui paraît excéder toute propor-
« tion avec le principal des contributions, l'Administra-
« tion doit refuser son concours au créancier. » Cette doctrine est du reste conforme à deux avis du Comité de l'Intérieur en date des 27 octobre 1830 et 23 août 1836 ².

¹ *Op. cit.* Vo *Commune*, n° 3293, p. 326.

² Cf. C. Et., 29 mars 1853, *Giraud*, Lebon, 1853, p. 393 «... Considérant que si le § 4 de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 dispose qu'en cas d'insuffisance des ressources ordinaires, il doit être pourvu au paiement des dépenses obligatoires des communes au moyen d'une imposition extraordinaire établie par un décret ou par une loi, il appartient au gouvernement seul de reconnaître si, eu égard aux facultés contributives des communes, il peut leur être fait application des dispositions de cet article... » — ; C. Et. 16 mai 1873, *Crédit Foncier colonial*, Lebon, 1873, p. 424 ; — Dans le même sens : Braff, *Administration communale*, 2^e édit. Vo *Dettes*, p. 304 ; — Trolley, *Traité de la hiérarchie administrative*, t. IV, n° 1976 ; — Smith, *Traité de l'administration communale*, n° 638 ; — Foucart, *Éléments de dr. public et administr.*, t. III, p. 410.

Voir en sens contraire l'article quelque peu virulent où M. Serrigny a combattu cette solution qu'il trouve « antijuridique, antiéconomique et antisociale au premier chef », dans la *Revue Critique* de 1865, t. I, p. 126 ; — Cf. également Chauveau et Tambour, *Code d'instruction administrative*, t. II, n° 865 ; — Ducrocq, *Cours de dr. admin.*, t. III, n° 1477, p. 643.

137. D'ailleurs il ne faudrait pas croire que ce pouvoir discrétionnaire reconnu à l'autorité supérieure laisse à sa disposition le choix des moyens destinés à contraindre la commune au payement. L'inscription d'office est la seule voie ouverte à l'Administration pour imposer une dépense à une commune, et le Conseil d'Etat a décidé que ce résultat ne peut être légalement obtenu sous une autre forme, par exemple par une modification aux affectations des articles votés par le Conseil municipal et soumis à l'approbation de l'autorité supérieure ⁴.

3. — Recours du créancier contre le refus d'inscription d'office.

138. Contre le refus du préfet, basé sur les raisons que nous venons d'indiquer, le créancier n'a qu'un recours, c'est le recours hiérarchique, le recours gracieux au Ministre de l'Intérieur. Le préfet, qui exerce la tutelle administrative en tant que représentant du pouvoir central, est responsable de ses actes à ce point de vue devant son supérieur immédiat, le Ministre, et l'on conçoit fort bien, en conséquence, que le créancier en appelle du préfet au Ministre, ce dernier pouvant avoir sur la question une opinion différente de celle de son subordonné.

139. Mais tout recours contentieux devant le Conseil

⁴ Cons. Et., 12 janvier 1877, *Ville de Chambéry*, Lebon, 1877, p. 49.

d'Etat serait impossible de la part du créancier. L'inscription d'office n'est en effet qu'une faculté dont l'autorité supérieure peut ne pas user ; elle n'est pas plus de droit pour le créancier qui la sollicite qu'obligatoire pour l'autorité supérieure qui, suivant les circonstances, peut l'accorder ou la refuser. C'est là une conséquence du principe qui avait déjà été formulé par l'article 36 de la loi du 18 juillet 1837 et qui fut reproduit dans l'article 148 de la loi de 1884, principe d'après lequel la décision prononçant la réduction ou même la radiation complète d'une dépense inscrite au budget communal est un acte de pure administration qui ne peut donner lieu à aucun recours ¹.

L'impossibilité pour le créancier d'introduire un recours contentieux contre la décision du préfet ou du ministre refusant l'inscription d'office a été maintes fois proclamée par le Conseil d'Etat dont la jurisprudence sur ce point est des plus formelles ².

¹ Antérieurement à la loi de 1837, le Conseil d'Etat paraît bien avoir admis le créancier à se pourvoir au contentieux contre le refus d'inscription d'office. On exigeait seulement que le créancier portât sa demande contre la décision préfectorale devant le Ministre de l'Intérieur, avant d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat. — Cf. C. Et. 15 mars 1813, *Paliez*, Lebon, t. I, p. 570.

² V. notamment : C. Etat, 29 mars 1853 précité, *Giraud*, Lebon, 1853, p. 395 ; — C. Etat, 15 janvier 1873, *de Larralde*, Lebon, 1873, p. 49 ; — C. Etat, 4 août 1876, *Ville de Besançon*, Lebon, 1876, p. 743 ; — C. Etat, 17 avril 1883 (2 espèces), *Consistoire de l'Eglise réformée de Nîmes*, Lebon, 1883, p. 407 et *Consistoire de Paris de l'Eglise de la Confession d'Augbourg*, Lebon, *ibid.*, p. 409 ;

140. Il importe cependant de signaler un arrêt tout récent du Conseil d'Etat où cette haute juridiction, dans une espèce assez particulière, essaya, tout en se conformant à sa jurisprudence antérieure, de donner au créancier une satisfaction au moins théorique.

Il s'agissait d'un particulier, créancier d'une commune depuis de nombreuses années, et qui, malgré son titre exécutoire et ses demandes réitérées, n'avait pu obtenir ni le paiement de la somme à lui due, ni les raisons pour lesquelles le préfet refusait d'inscrire au budget de la commune le montant de cette dette liquide et exigible. Il introduisit un recours au Conseil d'Etat contre le refus implicite du préfet, résultant du silence gardé par lui pendant plus de quatre mois¹ sur la demande tendant à l'inscription d'office de la somme par lui réclamée.

Le Conseil n'a point annulé la décision du préfet refusant implicitement l'inscription d'office et n'a pas prononcé cette inscription. Mais en relevant avec le plus grand soin dans sa décision les circonstances de fait de l'espèce, il a renvoyé le créancier à se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur, pour qu'il soit statué par la voie administrative sur la suite que comportait la demande d'inscrip-

— C. Etat, 1^{er} mai 1885 (2 espèces), *Conseils de fabrique des églises d'Aix*. Lebon, 1885, p. 456 et *Consistoire de l'Eglise réformée de Lyon*, Lebon, *ibid.*, p. 457; — C. Et., 30 décembre 1887, *Commune de Daubeuf*, Lebon, 1887, p. 836. — Cf. également Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 533.

¹ Loi du 17 juillet 1900, *supra* p. 124 note 1 et p. 155 note 1.

tion d'office. Ce renvoi marque bien que le Conseil d'Etat estimait qu'on aurait dû accueillir la demande et procéder à l'inscription. Ne pouvant accorder lui-même au créancier en admettant son recours la satisfaction à laquelle il estimait que ce dernier avait droit, il essaya de la lui faire obtenir quand même par le moyen indirect du renvoi devant le Ministre compétent ¹.

Il a été également jugé que l'arrêté par lequel le préfet a, sur l'invitation du Ministre de l'Intérieur, rapporté un précédent arrêté qui avait inscrit d'office un crédit au budget d'une commune, ne peut pas davantage être déferé au Conseil d'Etat ². En effet, l'inscription d'office d'un crédit au budget d'une commune, ne crée pas un droit acquis au bénéficiaire de ce crédit : assimilable absolument à un vote du crédit par le Conseil municipal, l'inscription d'office n'a d'autre effet que de rendre possible l'ordonnancement de la dépense. Toutefois, lorsque le préfet est lui-même juge de la réclamation formée contre la commune, comme par exemple dans le cas de demande en liquidation de pension émanant d'employés et d'agents communaux, l'arrêté qui refuse l'inscription d'office par le motif que la demande est mal fondée peut être déferé au Ministre ou au Conseil d'Etat, en tant seulement qu'il a statué sur le droit du réclamant ³.

¹ C. Et , 26 juin 1908, *Daraux*, Lebon, 1908, p. 688 et la note.

² C. Et., 4 août 1876 précité.

³ C. d'Et , 15 janvier 1875 précité ; — C. Et., 16 janvier 1880, *Fabrig. d'Astaffort*, Lebon, 1880. p. 58 et D. 80. 3. 49, note 7.

4. — Formalités particulières en cas d'inscription.

141. Si le préfet, après examen des titres du créancier et des facultés contributives de la commune, se décide à agir, comment les choses vont-elles se passer ? La loi, dans le but très louable d'accorder aux communes des garanties spéciales; a soumis l'exercice du droit du préfet à l'accomplissement de certaines formalités particulières.

1°. — *Mise en demeure.*

142. D'après la disposition expresse de l'article 149-2 de la loi municipale ¹, pour qu'une dépense puisse être inscrite d'office comme obligatoire au budget d'une commune, il ne suffit pas que le Conseil municipal, saisi d'une réclamation des ayants droit, même par l'intermédiaire du préfet, l'ait rejetée par une délibération formelle, il faut que le préfet ait adressé au Conseil municipal une mise en demeure spéciale l'avertissant que la dépense lui est réclamée comme obligatoire, et que, sur cette nouvelle injonction, le Conseil se soit de nouveau refusé à voter le crédit.

Cette disposition de la loi du 5 avril 1884 consacre une règle qui résultait déjà de nombreuses décisions antérieures du Conseil d'Etat, bien que la nécessité d'une mise en demeure spéciale ne fut pas

¹ Article 149-2 : « Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le Conseil municipal ait été au préalable appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet. »

expressément prescrite par les lois alors en vigueur¹.

¹ La loi de 1837, art. 39-2, et l'Ordonnance sur la comptabilité publique du 31 mai 1838, art. 442 disaient simplement : « Dans « tous les cas, le Conseil municipal sera préalablement appelé à en « délibérer. » — Cette rédaction manquait de précision et pouvait prêter à confusion. - « J'ai remarqué » lit-on dans une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 1^{er} juillet 1837 (*Bulletin offic. du Ministère de l'Intérieur*, t. III, ann. 1836 à 1839, p. 291) « que quelquefois les « crédits étaient proposés d'office par les préfets pour des dépenses « obligatoires, ou bien que le chiffre voté par le Conseil municipal était « augmenté d'office pour celles dont la fixation appartient à l'autorité « supérieure, et cela sans que le Conseil municipal ait été appelé à « exprimer son avis. Je vous rappellerai que, même à l'égard des dé- « penses au payement desquelles les communes ne peuvent se sous- « traire, il convient de mettre les Conseils municipaux en demeure de « voter les crédits jugés nécessaires. Il importe en effet que leurs « observations, s'ils avaient en faire, puissent être entendues, et ce « n'est qu'après l'accomplissement de cette formalité, et sur leur refus, « qu'il y a lieu de porter d'office les crédits reconnus indispensables. »

Les nombreuses décisions que le Conseil d'Etat rendit sur ce point aboutirent à la rédaction très claire et très nette de la loi actuelle. Voir notamment : C. Et. 10 février 1869, *Comm. de Tromarey*, Lebon, 1869, p. 136 ; — C. Et. 15 décembre 1869, *Ville de Carcassonne*, Lebon, 1869, p. 958 ; — C. Et. 24 janvier 1872, *Ville de Dijon*, Lebon, 1872, p. 18 ; — C. Et. 28 janvier 1876, *Comm. de Beaujeu*, Lebon, 1876, p. 77 ; — C. Et. 12 janvier 1877, *Ville de Chambéry*, Lebon, 1877, p. 49 ; — C. Et. 22 novembre 1878, *Soulier*, Lebon, 1878, p. 908 ; — C. Et. 14 novembre 1879, *Ville de Blois*, Lebon, 1879, p. 677 ; — C. Et. 13 février 1880, *Tridon*, Lebon, 1880, p. 154 ; — C. Et. 8 juin 1883, *Commune de Fozano*, Lebon, 1883, p. 529.

Depuis la loi de 1884 et les termes formels de l'article 149-2, il n'y a plus de question. Cf. C. Et. 27 novembre 1885, *Comm. de Buzançais*, Lebon, 1885, p. 874 ; — C. Et. 26 février 1892, *Comm. d'Azil-lanet*, Lebon, 1892, p. 180 et les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Valabrègue ; — C. Et. 16 novembre 1894, *Comm. d'Ambarès*, Lebon, 1894, p. 593.

143. La mise en demeure préalable est exigée aussi bien lorsque l'inscription d'office résulte d'un arrêté du préfet pris en Conseil de préfecture que dans le cas où un décret du Président de la République est nécessaire.

Il n'y a pas à proprement parler de délai pour cette mise en demeure¹. Elle peut intervenir dès que le Conseil municipal s'est abstenu, en votant le budget, d'y porter le crédit nécessaire pour pourvoir à la dépense².

La mise en demeure résulte d'un arrêté pris par le préfet et porté à la connaissance du Conseil municipal. Une lettre par laquelle le préfet invite un Conseil municipal à délibérer sur un crédit demandé, sans l'avertir que cette dépense est considérée par l'Administration comme obligatoire, ne suffit pas pour constituer une mise en demeure ; il faut que l'attention du Conseil municipal ait été appelée, au moins implicitement, sur ce point que l'Administration entend, en cas de résistance de sa part, user de son droit de procéder par la voie d'inscription d'office³.

144. L'arrêté de mise en demeure une fois rendu, le préfet est tenu, en principe, avant d'ordonner l'inscription d'office de la dépense au budget, d'attendre que le

¹ Cf. *supra*, p. 155, note 1, *in fine*.

² C. Et., 21 novembre 1879, *Ville d'Alger*, Lebon, 1879, p. 715.

³ Cf. Conclus. de M. Aucoc, commissaire du gouvernement, sous C. Et. 10 février 1869 précité. — Cf. également, C. Et. 17 novembre 1905, *Comm. de Sainte-Marguerite-de-Carrouges*, Lebon, 1905, p. 833.

Conseil municipal ait répondu à la mise en demeure qui, sans cela serait une vaine formalité¹. Si le Conseil municipal s'abstenait volontairement de délibérer, l'autorité supérieure pourrait enjoindre au maire de porter l'affaire à une séance convoquée spécialement pour cet objet ; s'il y avait alors refus de délibérer, ce refus pourrait être considéré comme équivalent à une réponse négative².

145. De par leur nature même, l'arrêté préfectoral mettant le Conseil municipal en demeure d'inscrire un crédit au budget communal et la décision ministérielle confirmant cet arrêté ne sont pas susceptibles d'être déferés au Conseil d'Etat³. En effet, d'après une règle que le Conseil d'Etat a eu fréquemment l'occasion d'appliquer, l'acte par lequel l'Administration manifeste l'intention d'exercer un droit qu'elle prétend avoir contre un requérant ne peut donner lieu à un recours contentieux,

¹ C. Et. 16 mai 1873, *Ville de Toulouse*, Lebon, 1873, p. 430 ; — C. Et. 29 janvier 1875, *Michel*, Lebon, 1875, p. 75.

² C. Et. 16 juillet 1875, *Ville de Toulon*, Lebon, 1875, p. 690 et D. 1876.3. 21, note 2.

³ C. Et. 23 novembre 1850, *Ville de Chinon*, Lebon, 1850, p. 846 ; — C. Et. 13 mars 1885, *Comm. de Giry*, Lebon, 1885, p. 299 ; — C. Et. 18 novembre 1887, *Comm. de Buzançais*, Lebon, 1887, p. 717 ; — C. Et. 30 décembre 1887, *Comm. de Daubeuf*, Lebon, 1887, p. 856 ; — C. Et. 4 mai 1900, *Comm. de Verlhacrescou*, Lebon, 1900, p. 302 ; — Cf. cependant un arrêt tout récent en date du 6 août 1909, *Comm. de Château-Chinon Campagne*, Lebon, 1909, p. 800, où le Conseil d'Etat semble avoir admis la possibilité d'un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté de préfet et une décision ministérielle mettant un Conseil municipal en demeure d'inscrire au budget la somme nécessaire au paiement d'une dette contestée.

alors surtout que cet acte, sous l'apparence d'acte d'autorité, ne constitue en réalité qu'une simple mise en demeure à laquelle le requérant est libre de ne pas obtempérer, s'il ne la croit pas justifiée ¹.

2° — *Acte spécial. Arrêté pris en Conseil de préfecture.*

146. La nécessité de la mise en demeure, destinée à sauvegarder les prérogatives reconnues au Conseil municipal en matière de budget communal par les articles 61 et 68 de la loi municipale², n'a pas paru une garantie suffisante au législateur de 1884 ; il a voulu en outre que l'acte portant inscription d'office fut un acte spécial.

Si, après la mise en demeure dont il vient d'être parlé, le Conseil municipal a refusé expressément ou tacitement la dépense réclamée comme obligatoire, l'autorité supérieure doit, par une décision spéciale, décret ou arrêté suivant les cas, inscrire d'office au budget de la commune un crédit applicable à la dépense. Il ne serait pas possible de se borner à inscrire le crédit au budget dans le décret ou l'arrêté qui règle ce budget.

147. Ce point ne saurait faire aucun doute en ce qui

¹ Cf. C. Et., 7 août 1885, *Ville de Mayenne*, Lebon, 1885, p. 753 ; — C. Et., 29 juin 1894, *Comm. de Baupréau*, Lebon, 1894, p. 439 et les décisions citées au Code Dalloz annoté, *Lois politiques et administratives*, t. I, V° *Conseil d'Etat*, nos 231 à 244.

² Art. 61 : « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.... » Art. 68 : « Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure les délibérations portant sur les objets suivants : 1^o, 2^o, 3^o...., 9^o le budget communal ; 10^o les crédits supplémentaires.... »

concerne les crédits établis d'office par le préfet, c'est à dire lorsqu'il s'agit d'une commune dont le revenu annuel est inférieur à trois millions ¹. En effet, l'article 149-1 exige formellement que l'arrêté d'inscription d'office qui ouvre les crédits soit pris par le préfet en Conseil de préfecture, et nous verrons que le Conseil d'Etat annule pour excès de pouvoir tout arrêté préfectoral qui n'a pas été pris dans ces conditions. L'arrêté qui règle le budget est rendu, au contraire, sans l'assistance du Conseil de préfecture, l'article 145-1 n'ayant édicté en ce qui le concerne aucune disposition spéciale.

148. Mais, à l'égard des crédits ouverts par décret, que doit-on décider dans le silence de la loi ? La nécessité d'un acte spécial ne nous paraît pas moins certaine, bien que la loi, sauf pour les dépenses de police ², ne soumette pas ce décret à des formes différentes de celles requises pour le décret réglant le budget. Telle est, d'ailleurs, la jurisprudence du Ministère de l'Intérieur.

5. — Exigibilité de la dette. Quotité de la dépense pouvant faire l'objet de l'inscription.

149. — Pour qu'une dette communale puisse être inscrite au nombre des dépenses obligatoires, elle doit être

¹ Cf. *supra*, n° 134.

² L'art. 103 exige pour l'inscription d'office de ces dépenses considérées comme obligatoires un acte spécial. Cet acte spécial sera dans tous les cas un décret du Président de la République, rendu « le Conseil d'Etat entendu ».

échue, certaine, réelle, liquide et exigible. Nous n'insistons pas sur ces différents points, car, étant donnée notre hypothèse, créancier porteur d'un jugement définitif passé en force de chose jugée et condamnant la commune à une somme d'argent, la créance dont le paiement est réclamé possède évidemment ce quintuple caractère.

Tout au plus, dans le cas par exemple d'un jugement portant condamnation de la commune à une obligation de faire sanctionnée par une astreinte, pourra-t-on demander au créancier de faire liquider l'astreinte par les Tribunaux préalablement à l'inscription d'office, si cette liquidation n'a pas déjà été opérée par le jugement de condamnation ¹.

Lorsqu'une dette n'a pas, par sa nature, le caractère d'une dépense obligatoire, il ne suffit pas que le préfet, appelé à déterminer le montant de la créance invoquée par un particulier, ait condamné la commune à payer au requérant une certaine somme, pour que cette somme devienne une dette exigible au sens de l'article 136-47° de la loi municipale. C'est ainsi notamment que le Conseil d'Etat a décidé, antérieurement à la loi de 1884, que le préfet ne peut, sans excès de pouvoir, en tranchant la contestation existant entre une commune et un tiers sur la quotité d'une dette de la commune envers ce tiers, en l'espèce sur le chiffre des honoraires réclamés par un médecin pour soins donnés aux habitants de la commune pen-

¹ C. Et., 11 février 1898, *Comm. d'Ajaccio*, Lebon, 1898, p. 87.

dant une épidémie, attribuer à cette dette le caractère de dette exigible et rendre ainsi possible l'inscription d'office¹.

150. Quant à la quotité de la dépense à inscrire, s'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, comme dans notre hypothèse, elle doit être inscrite pour sa quotité réelle². Au chiffre de la condamnation portée au jugement, il y aura évidemment lieu d'ajouter, d'une part les intérêts de droit, d'autre part les frais et dépens taxés³; les communes sont à ce point de vue soumises aux règles du droit commun qui veulent que la partie qui perd soit condamnée aux dépens⁴. « Les communes » enseigne Dalloz⁵, « sont « tenues comme les particuliers de payer les frais des « procès dans lesquels elles succombent : l'autorisation « de plaider qu'elles ont obtenues suffit pour les habilitier « à cet égard ». Mais, relativement aux frais et dépens qui n'entrent point en taxe, comme les honoraires des avocats par exemple, ils ne doivent pas plus être supportés par une commune qu'ils ne pourraient être mis à la charge d'un simple particulier.

151. Si la dette a été contractée par plusieurs com-

¹ C. Et., 8 mai 1856, *Comm. de Remoiville*, Lebon, 1856, p. 344 ; — Cf. aussi C. Et., 14 avril 1905, *Comm. de St-Méard de Gurçon*, Lebon, 1905, p. 373 ; — C. Et., 8 août 1899, *Comm. de Beauion*, Lebon, 1899, p. 594.

² Loi municipale, art. 149-4.

³ C. Et., 3 décembre 1897 précité.

⁴ C. pr. civ., art. 130.

⁵ *Jurisprud. génér.*, V^o *Commune*, n^o 2596.

munes ou sections de commune, le jugement prononçant la condamnation doit évaluer séparément la part respective de chacune, et l'autorité administrative, en cas de refus de payer, inscrira aux différents budgets la somme dont chacune d'elles est redevable. En cas de dette solidaire ou indivisible, le jugement peut aussi prononcer une condamnation solidaire et l'Administration fait exécuter la sentence.

Certains auteurs ont cependant soutenu que, lorsqu'une condamnation était prononcée contre plusieurs communes, c'était à l'Administration qu'il appartenait de faire entre elles la répartition de la dette ¹.

Cette théorie ne paraît admissible que dans les cas où, à raison de la nature des obligations indivises des communes, la loi a investi l'autorité administrative du pouvoir de fixer la part de dépenses afférente à chacune d'elles, par exemple lorsqu'il y a lieu de répartir entre les communes intéressées les dépenses votées par la commission syndicale ², ou de fixer la part de chaque commune dans les dépenses des chemins vicinaux d'intérêt commun ou de grande communication ³.

¹ M. de Cormenin (*Droit administratif*, t. I, V^o Commune, § 54, p. 424) enseigne que, dans le cas de dettes ressortissant à plusieurs communes, la distribution entre elles de leur quote-part doit se faire administrativement. — Cf. également les textes et arrêtés qu'il cite *op. et loc. citat.*, note I, à l'appui de cette thèse.

² Art. 163 de la loi municipale.

³ Loi du 21 mai 1836, art. 6, modifié par l'art. 46-7^o de la loi du 10 août 1871.

152. Le chiffre contenu dans l'inscription d'office doit concorder avec le chiffre porté dans l'arrêté de mise en demeure. Il a été jugé en effet que l'acte administratif, décret ou arrêté, ordonnant l'inscription d'office d'une certaine somme au budget d'une commune, ne peut porter un chiffre supérieur à celui figurant dans l'arrêté préalable de mise en demeure ¹. Par contre, si la somme inscrite d'office se trouve être inférieure à celle ayant fait l'objet de la mise en demeure, une telle circonstance ne saurait avoir aucune influence sur la validité de l'arrêté d'inscription d'office et ne pourrait par conséquent être une cause d'annulation dudit arrêté, la commune étant sans intérêt pour s'en prévaloir ².

**6. — Recours contre l'acte administratif portant
inscription d'office.**

153. A la différence de l'arrêté de mise en demeure qui n'est susceptible que d'un recours hiérarchique, l'arrêté préfectoral et le décret d'inscription d'office, faisant grief à la commune qui conteste le principe ou le chiffre de sa dette ³, peuvent être déférés au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir ⁴.

¹ C. Et., 9 août 1889, *Ville de Lyon*, Lebon, 1889, p. 962.

² C. Et., 23 décembre 1892, *Ville de Paris*, Lebon, 1892, p. 931.

³ C. Et., 30 juin 1905, *Ville de Toulouse*, Lebon, 1905, p. 577.

⁴ Si l'acte déféré au Conseil d'Etat est un arrêté préfectoral, la théorie du recours parallèle ne fait aucunement obstacle à la recevabilité par le juge administratif du recours contentieux. • Le Conseil

154. C'est le conseil municipal, représenté par le maire, qui seul a qualité pour introduire le recours contentieux devant le conseil d'Etat ¹.

Même avant la loi du 5 avril 1884 ² le Conseil d'Etat n'admettait pas les contribuables les plus imposés à se pourvoir en leur nom personnel pour excès de pouvoir contre l'arrêté préfectoral d'inscription d'office au budget de la commune des sommes nécessaires pour couvrir le déficit de ce budget ³. Leur seul droit est de réclamer, dans les délais impartis par les lois sur les contributions directes, décharge des contributions portées sur leur cote par application de l'arrêté préfectoral qu'ils estiment illégal ⁴.

« d'Etat n'a jamais eu l'idée, » dit M. Berthélemy (*Traité de droit administratif*, 3^e édit., p. 887 en note), « de refuser d'accueillir le « recours pour excès de pouvoir sous prétexte que les requérants « avaient, dans le recours hiérarchique, une voie parallèle pour « échapper aux conséquences de l'acte attaqué ».

¹ C. Et., 31 mars 1905, *Comm. de Caudecoste*, Lebon, 1905, p. 324 ; — C. Et., 6 juillet 1906, *Comm. de Labastide-Murat*, Lebon, 1906, p. 603.

² La loi du 5 avril 1882 abrogea l'art. 42 de la loi du 18 juillet 1837, lequel adjoignait aux membres du conseil municipal les contribuables les plus imposés au rôle de la commune, toutes les fois qu'il s'agissait de délibérer sur des contributions extraordinaires ou des emprunts. Cette prescription ne s'appliquait qu'aux communes dont le revenu était inférieur à 100.000 francs.

³ C. Et., 8 février 1878, *Bizet, Pichat et autres*, Lebon, 1878 p. 126 — Cf. également C. Et., 30 novembre 1877, *de Séré*, Lebon 1877, p. 944.

⁴ Cf. C. Et., 8 février 1878 précité. — Cf. également C. Et., 22 novembre 1878, *Dame veuve Soulier, sieurs Amphoux et autres*,

Pareillement les membres du Conseil municipal, agissant individuellement en cette qualité et ne justifiant d'aucun intérêt personnel, ne seraient pas recevables à déférer au Conseil d'Etat un arrêté d'inscription d'office ¹.

Quant au créancier, aucun recours de sa part ne serait possible. L'utilité de ce recours n'apparaîtrait qu'au cas où la somme inscrite d'office serait inférieure au chiffre réel de sa créance, dépens et intérêts compris, tel qu'il résulte du jugement. Mais nous avons vu que l'Administration possède, en ce qui concerne l'inscription d'office, un pouvoir discrétionnaire absolu qui conduit nécessairement à refuser au créancier tout recours contre le refus d'inscrire d'office, basé sur le manque absolu ou même partiel de facultés contributives de la commune. L'autorité supérieure peut, sans que sa décision soit susceptible de recours contentieux, refuser d'inscrire la totalité de la somme réclamée par le créancier ². A plus forte raison, quand le créancier a vu sa demande en partie accueillie et a obtenu l'inscription d'office au budget d'une fraction

Lebon, 1878, p. 908 ; — C. Et., 29 juillet 1881, *Guiolat, Pernin et autres*, Lebon, 1881, p. 742 ; — C. Et., 12 janvier 1883, *Guicheux et autres*, Lebon, 1883, p. 27 ; — C. Et., 8 juin 1883, *Raba, Chevènement et autres*, Lebon, 1883, p. 528 ; — C. Et., 14 décembre 1888, *Mathieu, Vayson et autres*, Lebon, 1888, p. 958.

¹ C. Et., 10 novembre 1882, *Duffaut, Fourcade et autres*, Lebon, 1882, p. 852 ; — C. Et., 23 janvier 1885, *Guémarcq, Jacquet et autres*, Lebon, 1885, p. 68 ; — C. Et., 15 juillet 1887, *Heme, Bonvallet et autres*, Lebon, 1887, p. 574.

² Cf. *supra*, n° 139.

de sa créance, doit-on lui refuser tout recours contentieux contre l'arrêté qui a inscrit au budget de la commune débitrice le tiers ou la moitié de la somme par lui réclamée.

155. Sur quoi se fondera la commune pour demander au Conseil d'Etat l'annulation du décret ou de l'arrêté portant inscription d'office ?

156. L'arrêté préfectoral portant inscription d'office doit être annulé pour inobservation des formes prescrites par la loi lorsqu'il n'a pas été pris en Conseil de préfecture ¹.

L'annulation doit également être prononcée lorsque le Conseil municipal n'a pas été spécialement mis en demeure de délibérer ², ou lorsque l'arrêté de mise en demeure n'a pas été régulièrement pris, par exemple s'il porte la signature d'un préfet autre que celui qui était en exercice dans le département au moment où il a été rendu ³; dans ce cas, les contribuables sont recevables et fondés à soutenir que l'imposition mise en recouvrement

¹ C. Et., 13 mars 1867, *Comm. de Puget Théniers*, Lebon, 1867, p. 255 ; — C. Et. 14 mai 1880, *Comm. de Bruyères-le Châtel*, Lebon, 1880, p. 452 ; — C. Et., 27 novembre 1885 précité ; — C. Et., 15 mai 1903, *Ville de Gap*, Lebon, 1903, p. 325 ; — C. Et. 21 juin 1907, *Comm. de Lagniol*, Lebon, 1907, p. 570 ; — C. Et., 13 novembre 1908, *Comm. de Cagnac*, Lebon, 1908, p. 914.

² C. Et., 10 février 1869 précité ; — C. Et. 23 mars 1900, *Ville de Troyes*, Lebon, 1900, p. 226 et les arrêts cités p. 166, note 1 *in fine* ; — C. Et., 21 juin 1907 précité.

³ C. Et., 28 novembre 1902, *Comm. de Louvilliers-en-Drouais*, Lebon, 1902, p. 703.

pour pourvoir à la dépense manque de base légale, et ils sont en droit d'en demander décharge ¹. Toutefois, cette mise en demeure préalable étant prescrite dans l'intérêt exclusif de la commune pour attirer l'attention du Conseil municipal sur les conséquences de son refus et pour lui donner toutes facilités de faire valoir les raisons qui ont déterminé son vote, le moyen, tiré contre la régularité de l'arrêté portant inscription d'office de ce qu'il est intervenu avant que le Conseil municipal ait délibéré sur la mise en demeure qui lui avait été adressée, n'est pas de ceux qui doivent être relevés d'office par le Conseil d'Etat en l'absence de toutes conclusions des parties ².

Dans le cas où une commune soutient que la somme inscrite d'office à son budget dépasse la somme qu'elle était tenue de payer, c'est bien l'acte d'inscription d'office qui lui fait grief, et elle est recevable à le déférer au Conseil d'Etat sans attendre l'arrêté de mandatement d'office qui serait pris ultérieurement par le préfet ³.

En outre, le fait par le préfet d'avoir compris l'inscription d'office dans le décret ou l'arrêté qui règle le budget, au lieu d'en avoir fait l'objet d'un acte spécial, constitue

¹ C. Et., 22 novembre 1878 précité.

² C'est du moins la solution qui résulte implicitement de l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 16 juillet 1875 précité.

³ C. Et., 3 février 1905, *Ville de Toulouse* (1^{re} espèce), Lebon, 1905, p. 92. — Rapprocher C. Et., 9 mars 1894, *Comm. de Fort-National*, Lebon, 1894, p. 184; — C. Et., 12 décembre 1873, *Comm. de Port-Sainte-Marie*, Lebon, 1873, p. 932, cf. *in/ra*, p. 234, note 3.

également une violation de l'article 149 qui donne ouverture à un recours contentieux ¹.

157. Mais, par contre, il ne serait pas possible à la commune d'invoquer à l'appui de son recours que la dette qui lui est réclamée constitue pour elle, non une dépense obligatoire, mais une dépense facultative, et qu'en conséquence on ne peut employer contre elle pour obtenir le paiement de cette dette l'inscription d'office réservée par l'article 149 aux seules dépenses obligatoires. Le caractère obligatoire de la dépense résulte en effet dans notre hypothèse du titre même constatant la créance, titre contre lequel la commune n'a plus aucun recours. La commune ne pourrait non plus discuter par la voie contentieuse la quotité de la somme inscrite d'office ².

Pareillement, au cas où une dépense se rapportant à un exercice clos aurait fait l'objet d'une inscription d'office, la commune ne pourrait introduire un recours au contentieux en s'appuyant sur ce que le préfet aurait approuvé le budget préparé par le Conseil municipal et que, sur ce budget, la dépense ne figurait pas : l'approbation du budget par le préfet ne fait aucunement obstacle à ce qu'une dépense y soit inscrite, même après la fin de l'année de l'exercice ³.

¹ C. Et., 22 février 1904, *Comm. de Monticello*, Lebon, 1904, p. 207; Voir sur cet arrêt les observations de M. Hauriou dans la *Revue de Science et de Législ. financière*, 1903, p. 513; — C. Et., 13 novembre 1908 précité.

² C. Et., 9 août 1889 précité.

³ C. Et., 10 janvier 1869 précité; — C. Et., 24 janvier 1872 précité; —

Enfin le pourvoi n'est pas davantage recevable si l'arrêté d'inscription d'office déferé au Conseil d'Etat a été pris en exécution d'une décision antérieure non attaquée dans le délai utile ¹.

158. Lorsque le préfet a procédé à l'inscription d'office en vertu d'une décision ou d'un jugement définitif de l'autorité compétente pour trancher la contestation, son arrêté ne peut plus être attaqué que pour excès de pouvoir ou pour inobservation de la loi ; il ne pourrait l'être à raison des erreurs ou irrégularités dont serait entaché l'acte qui a fixé le montant de la dette ².

L'acte administratif réglant le mode de paiement des condamnations judiciaires prononcées contre une commune est un acte de tutelle administrative contre lequel la commune n'est pas admise à se pourvoir par la voie contentieuse ; car, et c'est là une règle générale, la commune, considérée comme personne morale, qui a été condamnée à payer une somme par un jugement devenu

C. Et., 16 juillet 1875, *Ville de Toulon*, Lebon, 1875, pp. 685 et 690 (2 espèces) ; — C. Et., 24 novembre 1876, *Comm. de Préaux*, Lebon, 1876, p. 830 ; — C. Et., 3 mars 1882, *Comm. de Pont-à Mousson*, Lebon, 1882, p. 210.

¹ C. Et., 26 décembre 1885, *Comm. des Fins*, Lebon, 1885, p. 995 ; — C. Et., 28 mars 1890, *Comm. de Saint-Ciers-la Lande*, Lebon, 1890, p. 342 ; — C. Et., 29 avril 1892, *Comm. de Gendrey*, Lebon, 1892, p. 411 ; — C. Et., 1^{er} février 1895, *Ville de Nantes*, Lebon, 1895, p. 107 ; — C. Et., 23 juillet 1897, *Comm. de Chemenot*, Lebon, 1897, p. 566.

² C. Et., 25 janvier 1878, *Comm. de Nuaille et de Blanzay*, Lebon, 1878, p. 79.

définitif, ne peut pas attaquer la répartition de cette somme et critiquer son inscription dans son budget, en soutenant par exemple que le chiffre inscrit d'office par l'autorité supérieure est trop élevé pour sa situation budgétaire, et l'obligerait, s'il était maintenu, à supporter des charges hors de proportion avec ses facultés financières ¹.

Mais il en est tout autrement, nous le verrons en étudiant l'imposition d'office, des contribuables qui, individuellement, se plaignent que leur part contributive est exagérée ; il s'agit alors d'une véritable contribution dont l'imposition peut donner lieu à un recours devant les Tribunaux administratifs.

§ II. — Départements.

159. Le texte qui règle actuellement la matière pour les dettes départementales est l'article 61 [art. 62-1 nouveau] de la loi du 1871, modifié successivement par la loi du 29 juin 1899 et par la loi du 30 juin 1907 (art. 1) : « Si un
« Conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget un
« crédit suffisant pour le payement des dépenses obliga-
« toires, ordinaires ou extraordinaires ², ou pour l'acquit-
« tement des dettes exigibles, le crédit nécessaire est inscrit

¹ C. Et., 11 janvier 1829, *Comm. de Cassis*, Lebon, 1829, p. 2.

² Ces dépenses obligatoires sont énumérées par l'article 61 nouveau :
« Sont obligatoires pour les départements les dépenses ci-après :
« 1° 2°. . . 12° les dettes exigibles,

« d'office au budget, soit ordinaire, soit extraordinaire,
« par un décret rendu dans la forme des règlements
« d'administration publique et inséré au *Journal officiel*
« et au *Bulletin des lois*....

« Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office
« dans le budget, et les allocations qui y sont portées
« par le Conseil général ne peuvent être ni changées ni
« modifiées par le décret qui règle le budget, sauf le cas
« prévu au paragraphe 2 du présent article. »

A part quelques différences de détail, l'on voit que le système de contrainte légale est le même pour les départements et pour les communes. La loi dit simplement que la décision inscrivant d'office la dépense au budget départemental doit être, dans tous les cas, un décret du Président de la République rendu en la forme des règlements d'administration publique ¹; l'insertion au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois* est en outre exigée.

Mais, sur tous les autres points, les principes que nous avons développés au sujet des communes sont également applicables aux départements ².

¹ Voir en ce qui concerne la rédaction de ce décret *infra*, n° 192, p. 222 et 223.

² Depuis la loi du 30 juin 1907, le département de la Seine qui, jusques là, était régi par la loi de 1837, ne diffère plus, au point de vue qui nous occupe, des autres départements. L'article 2 de la loi de 1907 a en effet rendu applicables au département de la Seine les dispositions des art. 60, 61 et 62 nouveaux de la loi du 10 août 1871, et a prescrit en outre que « les impositions spéciales que ce département « a été ou sera autorisé, par des lois particulières, à percevoir en « vue de faire face aux dépenses annuelles et permanentes d'utilité

160. C'est ainsi notamment que le Conseil d'Etat a décidé, même antérieurement à la loi de 1871, qu'un particulier n'est pas recevable à se pourvoir contre la décision par laquelle le Ministre de l'Intérieur refuse d'inscrire d'office au budget d'un département la somme nécessaire pour pourvoir à une dépense même obligatoire de sa nature ¹. Il a été également jugé que le Conseil de préfecture n'a aucune compétence pour inscrire d'office au budget d'un département le montant d'une dette exigible ².

Il y a donc lieu de se reporter pour tout ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire appartenant à l'Administration, la quotité de la somme à inscrire, l'exigibilité de la dette ³, les recours à exercer, aux explications précédemment fournies à propos des communes, les règles à suivre pour l'inscription d'office au budget départemental ne différant en aucune façon de celles destinées à contraindre la commune à s'exécuter.

« départementale, obligatoires ou facultatives, seront comprises
« parmi les recettes ordinaires du budget départemental. »

¹ C. Et. 14 juin 1837, *Woirhaye*, Lebon, 1837, p. 241; — C. Et. 23 juillet 1875, *Département de l'Eure*, Lebon, 1875, p. 732; D. 76. 3. 25 et la note.

² C. Et. 21 mai 1847, *Hanotin*, Lebon, 1847, p. 323.

³ Voir sur ce point le Rapport de M. Bonnevey à la Chambre des Députés lors de la discussion de la loi de 1907. *Journ. offic.*, Débats parlementaires, Chambre des Députés, *Séance du 26 mai 1907*, p. 230.

§ III. — Etablissements publics.

161. Les établissements publics, pour tout ce qui concerne le vote et l'approbation de leurs budgets, sont assimilables aux communes¹ et soumis comme tels aux règles de la comptabilité publique et à la tutelle administrative.

Une des conséquences nécessaires de ce droit d'approbation du budget consiste dans le droit de le modifier en y inscrivant d'office les dépenses obligatoires imposées par la loi. Et, en effet, « à quoi servirait-il de déclarer
« obligatoire pour un département, pour une commune ou
« pour un établissement public une dépense déterminée,
« si l'autorité chargée d'exercer sur cette personne mo-
« rale le pouvoir tutélaire, ou plus exactement le contrôle
« administratif qu'on dénomme tutelle, n'avait la possi-
« bilité d'inscrire d'office au budget la dépense dont
« s'agit dans les cas où elle n'y aurait pas été spontanée-
« ment portée ?² » C'est cette idée qui a permis à la juris-

¹ Cf. C. Et. 23 avril 1823, *Veuve Léotard*, Lebon, 1823, p. 295, qui décide que les administrateurs d'un établissement public, comme les membres du Conseil municipal, agissant en leur qualité, ne sauraient être rendus responsables de l'exécution des condamnations prononcées contre l'établissement public qu'ils administrent, et qu'en conséquence les poursuites ne peuvent être dirigées contre eux personnellement.

² Conclusions de M. le commissaire du gouvernement Teissier, sous C. Et. 17 juin 1904, *Hospice du Saint-Esprit*, Lebon, 1904, p. 472 et 473.

prudence, là où il n'y avait aucun texte précis reconnaissant à l'autorité supérieure le droit d'inscription d'office, d'accorder néanmoins aux créanciers de certains établissements publics le bénéfice de ce système de contrainte légale et de leur procurer ainsi le payement de leurs créances.

Nous allons voir en effet, en étudiant les principaux établissements publics, que le législateur n'a pas toujours pris soin, en même temps qu'il posait le principe du droit d'approbation du budget, de réserver expressément le droit pour l'autorité supérieure d'inscrire d'office audit budget les sommes nécessaires à l'acquittement des dépenses obligatoires et des dettes exigibles.

1^o *Fabriques.*

162. Etant donné le peu d'intérêt pratique que présente aujourd'hui la question, à raison de la suppression des fabriques par la loi de Séparation du 9 décembre 1905, nous nous contenterons de rappeler que l'article 22 du décret du 27 mars 1893 organisait au profit des créanciers des fabriques, porteurs de titres exécutoires, tout un mécanisme d'inscription et de mandatement d'office qui rappelait par plus d'un point celui de la loi de 1884.

« Les deniers des fabriques sont insaisissables et aucune
« opposition ne peut être pratiquée par leurs créanciers
« sur les sommes dues à ces établissements ¹, sauf aux

¹ Sur l'insaisissabilité des biens et revenus des fabriques, cf. *supra* n^o 27.

« créanciers porteurs de titres exécutoires, à défaut de
 « décision épiscopale de nature à leur assurer paiement,
 « à se pourvoir devant le ministre des cultes à fin d'ins-
 « cription d'office. La décision du ministre des cultes est
 « communiquée à l'évêque qui règle le budget en consé-
 « quence de cette décision.

« Si l'évêque ne règle pas le budget dans un délai de
 « deux mois à partir de cette communication, ou s'il ne
 « tient pas compte de la décision du ministre, le budget
 « est définitivement réglé par décret en Conseil d'Etat.
 « En cas de refus d'ordonnancement, il est prononcé
 « par le ministre des cultes et l'arrêté ministériel tient
 « lieu de mandat. »

163. Antérieurement à ce décret, le Tribunal des conflits, assimilant complètement les fabriques aux communes, avait déjà décidé que, si le créancier d'une fabrique pouvait faire consacrer sa créance, soit par l'autorité judiciaire, soit par un tribunal administratif, suivant les règles de compétence propres à la nature de la créance dont le recouvrement était poursuivi, c'était à l'autorité administrative qu'il devait s'adresser pour obtenir son paiement, car elle seule avait qualité pour prendre les mesures de coercition destinées à assurer le remboursement de la créance constatée par le jugement de condamnation ¹.

¹ Trib. des confl. 15 mars 1873, *Reby et Chaudat*, Lebon, 1873, 2^e partie, p. 87. Une décision du 22 juin 1810, Lebon, t. I, p. 227, avait déjà donné la même solution en s'appuyant sur un arrêté du gouvernement du 7 thermidor an XI qui soumettait les biens des fabri-

Nous renvoyons pour un examen plus approfondi de la question aux divers ouvrages commentant le décret de 1893, et notamment à l'intéressante étude publiée par MM. Marquès di Braga et Théodore Tissier¹.

2° Hospices.

164. Pour les hôpitaux et les hospices, il n'y a pas de texte aussi clair, aussi net, aussi formel que pour les départements, les communes et les fabriques. Aussi les auteurs sont très divisés sur la question de savoir si l'autorité chargée d'exercer la tutelle des hospices a par cela même le droit d'inscrire d'office au budget de ces établissements certaines dépenses obligatoires, et notamment les dettes exigibles résultant de jugements de condamnation.

165. La doctrine est à ce point incertaine que le même ouvrage expose parfois à des passages différents des opinions absolument contradictoires.

C'est ainsi par exemple que Dalloz, dans son Répertoire², dénie au préfet toute possibilité d'inscription d'office : « Si la Commission administrative » écrit-il, « avait refusé de voter quelque'un des chapitres qui com-

ques à la même forme d'administration que les biens communaux.

¹ Marquès di Braga et Th. Tissier : *Manuel théorique et pratique de la comptabilité des fabriques*, p. 158 et suiv. ; — Cf. également Derouin et Worms, *Autorisation de plaider* ; — Marie, *Traité de la comptabilité des fabriques d'après le décret du 27 mars 1893* ; — Vouriot, *Manuel des Conseils de fabriques*, V^o Dettes.

² *Jurisprudence générale*, V^o Hospices-Hôpitaux, n^o 346.

« posent le budget, le préfet pourrait-il, comme cela a
« lieu pour les communes, en argumentant des articles
« 15 et 39 de la loi du 18 juillet 1837, confirmés par les
« articles 704 et 709 de l'Instruction générale sur la
« comptabilité du 17 juin 1840, porter d'office cette
« somme ? On admet en général la négative, en se fon-
« dant sur ce que, de tous temps, on a reconnu aux Con-
« seils municipaux, comme aux Commissions adminis-
« tratives, le droit de consentir les dépenses de la com-
« mune ou de l'administration hospitalière ; que ce
« principe, d'un ordre élevé et se rattachant par sa
« nature même aux garanties du régime constitutionnel
« qui a pour but la sanction des règlements de la juris-
« prudence constante du Ministère de l'Intérieur, ne sau-
« rait être soumis à une exception sans que cette excep-
« tion ait été écrite formellement dans un texte de loi ;
« et qu'enfin l'exception devait être restreinte par suite
« aux budgets communaux auxquels elle s'applique
« spécialement. Cette solution nous paraît conforme aux
« vrais principes, et il en résulte par suite que, si une
« administration hospitalière refusait de voter le budget
« ou partie du budget de l'établissement à elle confié,
« l'autorité supérieure ne pourrait pas user du moyen
« qui lui est accordé pour les communes par l'article 39
« de la loi du 18 juillet 1837 (art. 149 de la loi du
« 5 avril 1884). Elle n'aurait d'autre moyen de vaincre
« la résistance qui lui serait opposée que la persuasion
« ou la révocation des administrateurs, qui lui est tou-

« jours permise puisque les Commissions administratives ne sont pas des corps électifs. »

Mais par ailleurs¹, Dalloz abandonne cette doctrine trop absolue et décide que l'inscription d'office est possible lorsqu'il s'agit de « dépenses résultant du paiement d'une dette et de la recette à provenir du prix de la vente de biens à aliéner pour faire face à ce paiement en vertu de l'article 2 de l'ordonnance du 6 juillet 1846. »

De même MM. Durieu et Roche qui, dans une partie de leur traité², dénie en principe au préfet, dans l'état actuel de la législation, le droit d'inscription d'office au budget des communes, et ensuite, après avoir rappelé que les créanciers porteurs de titres exécutoires contre un hospice ne peuvent en poursuivre l'exécution sur les biens de l'établissement public et doivent de toute nécessité s'adresser à l'autorité investie de la tutelle, enseignent formellement³ que « cette autorité peut toujours d'office, en vertu de son droit de tutelle, ordonner le paiement et obliger le receveur à le faire, quelles que soient les dispositions de l'administration hospitalière. »

Enfin, MM. Gros Mayrevielle⁴ et Derouin, Gory et Worms⁵ n'apportent pas plus de précision dans la doc-

¹ *Répert. eod. verbo*, n° 3133 et *Supplém. eod. verb.* nos 212 et 213.

² *Répertoire des établissements de bienfaisance*, t. II, V° Dépenses, p. 41.

³ *Op. cit.* V° Dettes, p. 40; V° Budget, nos 31 et suiv.

⁴ *Op. cit.* p. 378.

⁵ *Traité théorique et pratique de l'Assistance publique*, t. I, p. 677.

trine qu'ils adoptent et se contentent de procéder par voie de simples affirmations.

166. La jurisprudence ministérielle de son côté a été longtemps fort indécise¹, et si parfois elle conseillait aux préfets d'inscrire d'office certaines dépenses considérées comme obligatoires, telles que le traitement de receveurs ou d'économés régulièrement nommés que les administrations hospitalières refusaient de payer, elle ne le faisait que contrainte et forcée, et non sans hésitation.

167. Le Conseil d'Etat, au contraire, a une jurisprudence beaucoup plus ferme. Plusieurs anciens arrêts avaient déjà décidé que « les personnes qui ont obtenu des condamnations contre les hospices doivent s'adresser à l'Administration pour qu'elle règle le mode d'exécution de ces condamnations². »

Postérieurement, divers arrêts avaient reconnu au préfet le droit d'inscrire d'office au budget d'un hospice les dépenses pour frais de vêtture des enfants assistés, mis par la loi à la charge de ces établissements³.

¹ Cf. Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 2 prairial an VIII.

² C. Et. 5 juin 1806, *Hospice de Chantilly*, Lebon, t. I, p. 43 et la note. — Cf. également : C. Et. 22 janvier 1808, *Hospice de Rouen*, Lebon, t. I, p. 112; — C. Et. 8 janvier 1817, *Hospice de Fontenay-le-Comte*, Lebon, t. II, p. 159; — C. Et. 11 février 1820, *Hospice de Douai*, Lebon, t. II, p. 650.

³ Cf. notamment C. Et. 21 juin 1855, *Hospice de Péronne*, Lebon, 1855, p. 450; — C. Et. 7 avril 1859, *Hospice de Vaucouleurs*, Lebon, 1859, p. 261; — C. Et. 7 avril 1864, *Hospice de Verdun*, Lebon, 1864, p. 324; — C. Et. 16 fév 1870, *Hospice de Bellay*, Lebon, 1870, p. 99; — C. Et. 24 février 1870, *Hospice de Saint-Lô*, Lebon, 1870, p. 177.

168. Enfin, saisi tout récemment de la question à propos de l'inscription d'office au budget d'un hospice de la Martinique par le gouverneur de cette colonie d'un crédit destiné à payer les honoraires du médecin de l'établissement, le Conseil d'Etat s'est prononcé très nettement pour l'affirmative ¹. Cette décision du Conseil d'Etat, qui s'appuie d'une part sur les principes fondamentaux de notre droit public et de notre organisation administrative, et d'autre part sur des considérations d'ordre général et d'équité, mérite de retenir tout particulièrement notre attention.

L'arrêt trouve son fondement juridique, sa base légale, dans deux textes, l'article 12 de la loi du 7 août 1851 sur les hospices et hôpitaux où il est dit que « la comptabilité » de ces établissements est soumise aux règles de la « comptabilité communale ² », et l'article 547 du décret du 31 mai 1862 ainsi conçu : « Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent aux établissements de bienfaisance en ce qui concerne la division et la durée des exercices, la spécialité et la clôture des crédits, la perception des revenus, l'ordonnancement et le paiement des dépenses, le mode d'écriture ainsi que la formation et le règlement du budget ». Le préfet, chargé aux termes de l'article 553 du décret du 31 mai

¹ C. Et. 17 juin 1904, *Hospice du Saint-Esprit*, Lebon, 1904, p. 469.

² La loi du 16 vendémiaire an V avait déjà assimilé sur plus d'un point les hospices aux communes.

1862 d'approuver le budget, de le « fixer », est par là même investi du droit d'y inscrire une dépense obligatoire ¹.

D'un autre côté, s'il est des dépenses pour lesquelles le droit d'inscription d'office s'impose avec plus de rigueur que pour toutes autres, ce sont précisément les dettes exigibles. « Il est de règle », dit dans ses conclusions le commissaire du gouvernement M. Teissier ², « que
« le créancier d'une personne morale administrative,
« même porteur d'un titre exécutoire, n'a à sa disposi-
« tion aucun des moyens de droit commun pour se
« faire payer. Or, il est de toute évidence qu'on ne
« peut tout à la fois soustraire les établissements publics
« aux moyens d'exécution consacrés par la législation
« civile en leur octroyant le privilège de l'insaisissabilité,
« et ne pas reconnaître au profit du créancier des
« moyens de se faire payer par une voie administrative.
« Et c'est ainsi que le droit d'inscription d'office des
« dettes exigibles au budget des établissements publics
« apparaît comme le corollaire nécessaire de l'insaisissabilité de leurs immeubles, de leurs meubles et de leurs deniers, et comme une conséquence fatale des règles
« de la comptabilité publique... L'administration chargée de la tutelle est investie par l'article 2 de l'ordonnance du 6 juillet 1846 du droit de faire vendre les
« immeubles des établissements de bienfaisance pour

¹ Cf. sur ce point les arrêts cités p. 190, notes 2 et 3.

² Rapportées dans Lebon sous l'arrêt précité.

« qu'il devienne possible de payer les créanciers porteurs
 « de titres exécutoires. Et il est bien évident que ce
 « droit ne servirait à rien, si, sur le produit de cette
 « vente portée en recette au budget, le préfet n'avait pas
 « de moyen pratique pour imputer la dette exigible. Ce
 « moyen, c'est le droit d'inscription d'office au budget,
 « qui, on le voit, s'impose tant en raison du droit de
 « tutelle de l'administration supérieure en matière bud-
 « gétaire, qu'à raison de l'insaisissabilité des biens et
 « revenus des hospices et des principes généraux de la
 « comptabilité publique ».

Cette décision du Conseil d'Etat tranche, on le voit, une très grosse question de comptabilité publique sur laquelle, au grand détriment des intérêts particuliers, s'éternisaient depuis de longues années des discussions doctrinales. La cause, désormais, est entendue. Après mise en demeure préalable, l'autorité qui règle le budget des établissements hospitaliers, préfet ou Président de la République, pourra, en vertu de son droit de tutelle, procéder régulièrement à l'inscription d'office au budget du crédit nécessaire au paiement d'une dette exigible de l'hospice.

3° *Associations syndicales.*

169. Pour les associations syndicales comme pour les fabriques nous avons un texte qui prévoit expressément la possibilité de l'inscription d'office au budget de ces établissements publics. Mais, bien que l'organisation des

associations syndicales, sous leur forme actuelle remonte à la loi du 21 juin 1863, ce n'est que trente ans plus tard, en 1894, que le décret d'administration publique rendu en exécution de la loi établit en faveur des créanciers de ces établissements un système de contrainte légale analogue à celui de la loi de 1884 ¹.

L'article 58 du décret du 9 mars 1894 qui règle aujourd'hui la matière dispose : « Si le préfet constate
« qu'on [le directeur du syndicat] a omis d'inscrire au
« budget un crédit à l'effet de pourvoir à l'acquittement
« des dettes exigibles, ainsi qu'aux dépenses nécessaires
« pour empêcher la destruction des ouvrages...., il
« peut, après mise en demeure, inscrire d'office au
« budget le crédit nécessaire pour faire face à ces dépenses. Il a le même droit s'il estime que les crédits
« inscrits pour les dépenses ci-dessus spécifiées sont
« insuffisants. »

170. Il n'y a guère de jurisprudence à citer sur cet article. Cependant un arrêt du Tribunal des conflits du

¹ Suivant M. Ducrocq (*op. cit.* 7^e édit., t. VI, n° 2514 *in fine*, p. 656), le droit d'inscription d'office ne serait pas une innovation du règlement du 9 mars 1894, car, dit-il « ce droit était écrit dans la « plupart des statuts des associations autorisées ». (Voir notamment art. 37 du décret du 7 avril 1806, relatif à l'association syndicale constituée sous le nom de Société du canal d'irrigation du Pont-du Fossé, adopté en Conseil d'Etat le 31 janvier 1866.) Il n'en reste pas moins que c'est seulement à dater de 1894 que l'inscription d'office eut force légale pour toutes les associations syndicales, et put être invoquée par leurs créanciers, sans qu'il y ait besoin d'une mention spéciale dans les statuts.

9 décembre 1899 ¹ a décidé que c'était au préfet seul qu'il appartenait, en vertu des articles 58 et 61 du règlement d'administration publique du 9 mars 1894, de prescrire les mesures nécessaires pour assurer le paiement des sommes dues par ces associations, et que, par suite, l'exécution d'un jugement qui déclare des particuliers créanciers d'une association syndicale ne pouvant relever que de l'autorité administrative, il n'était pas dans les attributions du Tribunal civil d'en connaître.

Cet arrêt constitue en outre un argument en faveur de la théorie qui considère les associations syndicales comme des établissements publics ².

« Considérant », y lit-on, « que par l'obligation imposée
 « aux propriétaires compris dans le périmètre d'une
 « association syndicale autorisée d'y adhérer sous peine
 « d'avoir à délaisser leurs immeubles ; par l'assimilation
 « des taxes de ces associations aux contributions direc-
 « tes ; par le pouvoir attribué aux préfets d'inscrire
 « d'office à leur budget des dépenses obligatoires et de
 « modifier leurs taxes de manière à assurer l'acquit de
 « ces charges, lesdites associations présentent les carac-
 « tères essentiels d'établissements publics, vis-à-vis des-
 « quels ne peuvent être suivies les voies d'exécution
 « instituées par le Code de procédure civile pour le

¹ Trib. des Confl. 9 décembre 1899, *Consorts Ducornot*, Lebon, 1899, p. 731.

² Cf. *supra*, n° 31, p. 38, note 2, les autorités et les références citées au sujet de la controverse existante sur ce point.

« recouvrement des créances sur les particuliers... »
Mais au point de vue qui nous occupe, la solution de la controverse est sans intérêt pratique, étant donnés les termes formels et précis de l'article 58 du décret de 1894 ¹.

4^e Chambres de commerce.

171. Sous l'empire du décret du 3 septembre 1851, il y avait également une vive controverse sur la question de savoir si les Chambres de commerce devaient être considérées comme des établissements publics ou des établissements d'utilité publique. Les partisans de cette dernière théorie invoquaient les termes mêmes de l'article 19 du décret de 1851 qui qualifiait expressément les Chambres de commerce d'« établissements d'utilité publique ». Mais la grosse majorité des auteurs s'accordait pour reconnaître qu'il y avait là une erreur de qualification, et qu'en réalité les Chambres de commerce étaient soumises à des règles et avaient une constitution qui les rattachaient de la façon la plus intime à l'organisation administrative de la France, et, qu'en conséquence, il fallait

¹ Un projet de loi relatif aux associations syndicales a été déposé par le Ministre de l'Agriculture à la Chambre des Députés le 10 février 1910 et approuvé par la Commission des Travaux publics le 1^{er} avril. Il est destiné, tout en apportant quelques modifications de détail dans l'organisation actuelle de ces établissements, à donner force législative aux dispositions contenues dans le décret réglementaire de 1894, dont la plupart des articles subsistent sans modifications.

nécessairement les ranger dans la catégorie des établissements publics.

La Cour de Cassation, saisie de la question à propos du tarif d'enregistrement applicable aux marchés passés par la Chambre de commerce de Bordeaux ¹, se prononça dans le sens de la majorité de la doctrine, et décida que les Chambres de commerce constituaient des établissements publics, et non des établissements d'utilité publique, comme les qualifie à tort l'article 19 du décret du 3 septembre 1851 ².

172. Depuis la loi du 9 avril 1898, qui a profondément modifié le régime des Chambres de commerce, il n'y a plus de controverse possible. Le législateur a pris soin de décréter dans l'article 1 que ces personnes morales constituaient des « établissements publics ». Mais, en ce qui concerne l'inscription et l'imposition d'office au profit des créanciers de ces établissements publics, la loi de 1898 est absolument muette. Aussi est-ce la jurisprudence qui, en s'appuyant tant sur les principes généraux que sur des considérations d'équité, a admis les créanciers des Chambres de commerce au bénéfice du système de con-

¹ Les marchés passés entre particuliers sont soumis à un droit fixe provisoire de 2 francs institué par l'art. 22 de la loi du 11 juin 1859, tandis que les établissements publics sont régis à ce point de vue par la loi du 22 frimaire an VII, art. 69 § 2 et par la loi du 28 avril 1816, art. 59 § 3, lesquelles établissent des droits proportionnels qui varient de 0,50 à 4 0/0.

² Req. 28 octobre 1885, D. 85. 1. 397, et le rapport de M. le conseiller Voisin sous l'arrêt précité.

trainte légale applicable aux personnes morales administratives, au même titre que les créanciers des communes ou des hospices.

173. Le Conseil d'Etat, dans un premier arrêt en date du 19 juin 1903¹, décida que, les budgets et comptes des Chambres de commerce devant être soumis à l'approbation du Ministre, il appartient à celui-ci de faire connaître à quelles conditions il les approuvera. « Considérant », dit l'arrêt, « qu'aux termes de l'article 26 de la loi du « 9 avril 1898³ les budgets et comptes des Chambres de « commerce sont soumis à l'approbation du Ministre ; « que le droit de ce dernier de faire connaître les condi- « tions auxquelles il consentira à les approuver est la « conséquence naturelle de son droit de refuser son « approbation. »

De là à décider que de ce droit d'approbation découlait nécessairement un droit de modification, il n'y avait qu'un pas. Le Conseil d'Etat l'a franchi, et un arrêt du

¹ C. Et. 19 juin 1903, *Ch. de Commerce d'Angers*, Lebon, 1903, p. 454.

² Art. 26... « Dans les six premiers mois de chaque année, elles [les Chambres de commerce] adressent le compte rendu des recettes et des dépenses de l'année précédente et le projet de budget des recettes et dépenses de l'année suivante au préfet de leur département qui les transmet, avec des pièces de comptabilité, au Ministre du Commerce, auquel il appartient d'approuver les budgets et les comptes.— En dehors des justifications à joindre à l'appui de leurs comptes, les Chambres de commerce adressent chaque année au Ministre du Commerce un tableau d'amortissement des emprunts qu'elles ont été autorisées à contracter... »

20 novembre 1908¹ a reconnu expressément à l'autorité supérieure le pouvoir d'inscrire et d'imposer d'office aux budgets des Chambres de commerce les sommes nécessaires pour assurer le payement des dépenses de ces établissements publics, et notamment des dettes exigibles.

Il s'agissait en l'espèce du trésorier de la Chambre de commerce de Rennes, lequel était parti avec la caisse. Le Ministre, estimant avec raison que la Chambre devait être rendue responsable de son préposé, arrêta d'office le budget en faisant entrer en ligne de compte les 23.685 francs détournés par le trésorier. Puis, pour récupérer ces 23.685 francs, un décret fut rendu portant qu'une contribution spéciale serait répartie entre les patentés de la circonscription et mise à la disposition de ladite Chambre en vue de faire face aux dépenses du budget arrêté d'office par le Ministre. La Chambre de commerce demanda au Conseil d'Etat l'annulation du décret en soutenant notamment que la dépense qui avait motivé l'imposition ne pouvait rentrer dans la catégorie des dépenses ordinaires auxquelles il peut être pourvu au moyen des centimes spéciaux autorisés par décret en vertu des lois du 23 juillet 1820 et du 9 avril 1898¹, et que, pour autoriser la perception de centimes extraordinaires, l'intervention du législateur était obligatoire.

¹ C. Et. 20 novembre 1908, *Chambre de Commerce de Rennes*, Lebon, 1908, p. 941.

Le Conseil d'Etat, contrairement à ces conclusions, refusa d'annuler le décret qui lui était déféré comme illégal et rejeta le pourvoi de la Chambre de commerce de Rennes par les motifs suivants :

« Considérant que le décret attaqué a eu pour objet de
 « répartir sur les patentés compris dans la circonscrip-
 « tion de la Chambre de commerce de Rennes une
 « somme de 23.685 francs, et qu'il résulte de l'instruction
 « que, jusqu'à concurrence de 19.892 fr. 15, cette contri-
 « bution était destinée à assurer le paiement des annui-
 « tés nécessaires à l'amortissement d'un emprunt, à
 « défaut d'autres ressources affectées antérieurement à
 « cet objet et détournées par l'ancien trésorier ;

« Considérant que les Chambres de commerce, quelle
 « que soit l'indépendance que le législateur a entendu
 « leur reconnaître pour la gestion des intérêts qu'elles
 « représentent, sont, comme tous les établissements
 « publics, soumises au contrôle supérieur du Gouverne-
 « ment dont l'exercice n'est pas limité au droit conféré
 « spécialement au Ministre du Commerce par l'article 26
 « de la loi du 9 avril 1898 pour l'approbation des bud-
 « gets et comptes ; qu'en assurant par le décret attaqué

¹ Loi du 9 avril 1898, art. 24 : « Il est pourvu aux dépenses ordi-
 « naires des Chambres de commerce au moyen d'une imposition
 « additionnelle au principal de la contribution des patentes, confor-
 « mément à la loi du 23 juillet 1820, à l'art. 4 de la loi du 14 juil-
 « let 1836 et à l'article 38 de la loi du 15 juillet 1880 sur les pa-
 « tentes. »

« le paiement d'annuités dues par la Chambre de com-
 « merce, au moyen d'une contribution dont la perception
 « est autorisée chaque année par la loi de finances et
 « destinée à acquitter, en conformité des articles 21 et 22
 « de la loi du 9 avril 1898, les dépenses ordinaires de
 « cet établissement au nombre desquelles doivent être
 « nécessairement comprises les dettes exigibles, le Prési-
 « dent de la République n'a pas excédé la limite de ses
 « pouvoirs ; Rejette... »

L'intérêt de cet arrêt réside surtout dans ce que, sans s'appuyer sur un texte formel et en raisonnant simplement en équité, il a validé une inscription et une imposition d'office au budget d'un établissement public qui refusait de s'acquitter. Cette tendance nouvelle de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'était déjà manifestée à propos des hospices par l'arrêt de 1904 ¹, comble très heureusement une lacune de la loi et vient en aide, de façon fort efficace, aux créanciers de ces établissements publics dont la situation était tout à fait précaire, étant donné d'une part l'impossibilité pour eux de se servir contre leur débiteur des voies ordinaires d'exécution, et d'autre part le silence de la loi concernant l'applicabilité à leur endroit du système de contrainte légale de l'inscription et de l'imposition d'office ².

¹ Cf. *supra*, n° 168.

² Cf. *supra*, n° 161.

CHAPITRE III

DE L'IMPOSITION D'OFFICE

174. La somme est maintenant inscrite au budget du département ou de la commune, soit que cette inscription ait été faite d'office par l'autorité supérieure, soit qu'elle résulte d'un vote spontané du Conseil municipal ou du Conseil général.

Mais cette inscription, vis-à-vis du créancier, ne présente, immédiatement du moins, aucun intérêt pratique. Pour qu'il puisse avoir son paiement, il faut, qu'à côté du crédit ainsi inscrit au chapitre des dépenses, il y ait au chapitre des recettes une ressource correspondante : c'est ce qu'on appelle l'équilibre du budget,

Cet équilibre peut être obtenu de deux façons, soit en remaniant et en rectifiant les évaluations primitives de recettes sans recourir à la création de ressources nouvelles, soit, si les ressources ordinaires de la commune ou du département sont insuffisantes, en votant des centimes additionnels au principal des contributions directes.

C'est au Conseil municipal ou au Conseil général qu'il appartient en premier lieu de procéder à ces remaniements et à ces rectifications. Il ne faudrait pas croire en effet que l'imposition d'office soit la conséquence nécessaire et forcée de l'inscription d'office. Une fois celle-ci opérée, le Conseil a le devoir de pourvoir lui-même à la dépense en votant les fonds nécessaires. C'est seulement au cas où le Conseil refuserait de s'exécuter que le créancier, fort de ce refus, s'adresserait à nouveau à l'autorité supérieure qui, grâce à l'imposition d'office¹, a un moyen très efficace de contraindre la commune ou le département récalcitrant.

175. Il importe du reste de faire remarquer qu'ici, comme en matière d'inscription d'office, l'autorité supérieure n'a pas le libre choix des moyens destinés à procurer des ressources au budget communal ou départemental.

¹ En ce qui concerne les établissements publics, s'il en est certains comme les associations syndicales (cf. Décret du 9 mars 1894, art. 61-4) et les chambres de commerce, auxquels l'imposition d'office est applicable, il en est d'autres au contraire, tels par exemple les hospices, vis-à-vis desquels ce moyen forcé de se procurer de l'argent ne peut être employé. Cette différence résulte de la nature même de ces établissements publics et de la diversité des éléments de recette d'où ils tirent les ressources figurant à leur budget.

Est-ce à dire que l'inscription d'office au budget d'un hospice soit totalement dépourvue de sanction ? En aucune façon. — Nous verrons en effet que les ressources nécessaires au paiement du crédit inscrit peuvent également être obtenues par la vente des biens mobiliers et immobiliers de l'établissement hospitalier, comme cela se passe pour les communes aux termes de l'art. 140 de la loi municipale. (Cf. *infra*, n° 240).

tal. Elle ne peut contraindre la commune à pourvoir à l'acquittement des dépenses obligatoires que par la voie de l'imposition d'office ou par la vente des biens mobiliers et immobiliers composant le domaine privé communal. ¹ Un avis du Conseil d'Etat du 10 juillet 1888 ² a notamment décidé que l'administration supérieure ne pourrait, en se substituant au Conseil municipal, soit établir d'office une taxe d'affouage ou de pâturage, soit prescrire d'office la location des pâturages, et ce, quand bien même les ressources ainsi obtenues seraient destinées à subvenir au paiement des gardes.

§ I. — Communes.

1. — Autorités compétentes pour imposer d'office.

176. Il importe tout d'abord de bien remarquer que l'imposition d'office est un moyen extrême auquel on ne doit recourir qu'en cas d'insuffisance des ressources de la commune.

Le crédit une fois inscrit, l'autorité administrative chargée de régler le budget, devant le refus dûment constaté du Conseil municipal, recherchera donc en premier lieu si les ressources ordinaires de la commune lui per-

¹ Sur ce dernier point, cf. *infra*, n° 207 et suiv.

² Rapporté dans la *Revue générale d'administration*, 1888, t. II, p. 461.

mettent de subvenir au paiement de la dépense obligatoire, et, en cas d'affirmative, elle devra, après rectification des évaluations de recettes admises par le Conseil et suppression des dépenses facultatives qui ne seraient pas couvertes par des ressources spéciales ¹, affecter les sommes restées disponibles au crédit inscrit ².

C'est seulement au cas où le budget ne pourrait être équilibré par ce moyen qu'il y aura lieu de recourir à l'imposition d'office destinée, dans l'esprit du législateur, à suppléer le vote par le Conseil municipal de centimes additionnels.

177. C'est l'article 149-5 de la loi municipale de 1884, reproduction textuelle de l'article 39-4 de la loi du 18 juillet 1837, qui organise au profit des créanciers communaux le système de l'imposition d'office tel qu'il fonctionne aujourd'hui ³.

¹ Circul. du Ministre de l'Intérieur du 24 nov. 1875. *Bullet. offic. du Minist. de l'Intér.* 1875, p. 575.

² C. Et., 26 déc. 1885 précité. — Cf. pour les départements, art. 61 (art. 62 nouveau) de la loi du 10 août 1871, modifié par la loi du 30 juin 1907.

³ Il ne faudrait pas croire que l'imposition d'office, en tant que système de contrainte, date seulement de 1837. Dès le XVIII^e siècle, la jurisprudence du Conseil d'Etat décidait que les créanciers des communes devaient se pourvoir auprès de l'autorité administrative supérieure « pour faire ordonner une imposition du montant des condamnations intervenues », (Cf. notamment Arrêts du Conseil des 25 oct. 1763 ; 7 janv. 1770 ; 26 fév. 1771 ; 23 nov. 1773 ; 24 oct. 1780 ; 6 déc. 1785 ; 30 mai 1786 ; 18 déc. 1787 ; 20 sept. 1788) ou pour obtenir l'aliénation de biens immobiliers. (Arrêt du 26 avril 1774). Sur ce dernier point, cf. *infra*, n^o 208.

« Si les ressources de la commune sont insuffi-
 « santes pour subvenir aux dépenses obligatoires ins-
 « crites d'office en vertu du présent article ¹, il
 « y est pourvu par le Conseil municipal, ou, en cas de
 « refus de sa part, au moyen d'une contribution
 « extraordinaire, établie d'office par un décret, si
 « la contribution extraordinaire n'excède pas le maxi-
 « mum à fixer annuellement par la loi de finances, et par
 « une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce
 « maximum. »

Il faut donc toujours soit un décret du Président de la République rendu dans la forme des règlements d'administration publique, soit une loi ², pour imposer d'office une contribution à un département ou à une commune.

178. Le texte primitif du projet de loi soumis aux Chambres en 1884 portait que l'imposition d'office pourrait être établie « par arrêté préfectoral, par décret ou

¹ L'imposition d'office serait également applicable, cela est certain, au cas où, après avoir voté la dépense et l'avoir inscrite spontanément au budget, le Conseil municipal se refuserait ensuite à créer les ressources nécessaires au paiement du crédit ainsi inscrit. (Cf. Morgand, *op. cit.* t. II, p. 474, n° 1926 ; — Bèquet, *Répertoire*, V° *Commune*, (n° 3084, p. 254).

² Les impositions d'office qui nécessitent une loi sont assez rares. Voir cependant à titre d'exemple la loi du 10 juillet 1900 établissant d'office une imposition extraordinaire de 0 fr. 67 sur la section de Limousin, commune d'Estable (Lozère), pour solder les frais d'un procès auxquels ladite section avait été condamnée par un jugement du Tribunal civil de Mende du 2 mai 1894. *J. Off.* du 14 juillet 1900, p. 4375. — Sur l'autorité chargée de proposer et de provoquer cette loi, cf. *infra* n° suivant.

« par une loi, suivant les distinctions indiquées dans les articles 141 et 142 de la présente loi ».

M. Le Guay, commissaire du gouvernement, fit remarquer que cette rédaction, si elle n'était pas modifiée, créerait une situation absolument nouvelle. Sous le régime de la loi de 1837, en effet, les impositions d'office au budget des communes sur le refus des conseils municipaux n'étaient pas de la compétence des préfets ¹, car « on a toujours pensé qu'en une matière aussi grave, lorsqu'il s'agit d'une mesure de coercition exercée contre une commune, il fallait un acte du pouvoir supérieur ². » Conformément à ces observations, le texte de la loi fut modifié, et on décida que les impositions destinées à pourvoir aux dépenses obligatoires devraient, à défaut de vote régulier par le Conseil municipal, être établies d'office par une loi ou un décret ; elles ne peuvent l'être par un arrêté du préfet ³.

2. — Nouvelle mise en demeure préalable à l'imposition.

179. L'article 149-5 déclare que c'est seulement « en

¹ Cf. Circulaire du Ministre de l'Instruction publique et des Cultes du 16 septembre 1854, *Bulletin offic. Intér.* 1854, p. 438, n° 12.

² Cf. *J. O.* Débats parlementaires, Sénat, *Séance du 15 mars* 1884, p. 714.

³ Exceptionnellement la loi du 21 mai 1836 (art. 2) sur les chemins vicinaux a autorisé le préfet à imposer d'office la commune aux cinq centimes spéciaux et aux trois journées de prestation quand des ressources sont nécessaires pour pourvoir aux dépenses d'entretien desdits chemins.

« cas de refus du Conseil municipal de créer les ressources « nécessaires » qu'il y a lieu d'établir une contribution d'office. Or, pour qu'il y ait refus du Conseil, il faut de toute nécessité qu'il ait été préalablement mis en demeure de se prononcer sur la question.

La mise en demeure spéciale, exigée par l'article 149-2 avant l'inscription d'office, doit être renouvelée avant l'imposition d'office. Il ne suffirait pas que la délibération rejetant le crédit réclamé par l'Administration supérieure ait en même temps refusé de voter les ressources ; il faut ou bien que ce refus ait été formulé en termes exprès dans une nouvelle délibération postérieure en date à l'inscription du crédit au budget, ou bien que le délai préalablement fixé par le préfet se soit écoulé sans que le Conseil ait pris aucune délibération, auquel cas son silence est considéré comme un refus. Telle est du moins sur ce point la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Ministère de l'Intérieur.

« Il est entendu », lit-on dans une circulaire du Ministre de l'Intérieur, adressée aux préfets le 24 novembre 1875¹,
« que : 1° Si un Conseil municipal refuse de pourvoir à
« la dépense, l'allocation nécessaire sera d'abord inscrite
« d'office au budget par un arrêté pris en Conseil de pré-
« fecture [ou par un décret si le revenu de la commune
« est supérieur à trois millions] ; 2° Si les recettes ordi-
« naires, suppression faite des dépenses facultatives qui

¹ Cf. *supra*, p. 205, note 1.

« ne seraient pas assurées à l'aide d'une imposition pour
 « insuffisance de revenus, ne permettent pas de couvrir
 « cette allocation, vous provoquerez une nouvelle réu-
 « nion du Conseil municipal en l'invitant à voter les
 « ressources nécessaires. Cette mise en demeure doit être
 « accompagnée de l'avis que le refus du Conseil entraî-
 « nera l'établissement d'office de la contribution : 3^o Sur
 « un nouveau refus seulement, vous aurez à me sou-
 « mettre vos propositions tendant à imposer d'office la
 « commune¹. »

« Ce formalisme », écrit M. Morgand², « peut paraître
 « excessif. Sous l'empire de la loi de 1837, alors que le
 « Conseil municipal était seul appelé à voter la dépense
 « et que, pour voter l'imposition, il devait s'adjoindre
 « les plus forts contribuables³, on comprend aisément
 « qu'il fallut alors deux mises en demeure et deux déli-
 « bérations successives. Mais l'utilité de cette double mise
 « en demeure et de ce double refus apparaît moins depuis
 « que le Conseil municipal délibère seul, sans le con-
 « cours des plus imposés, tant sur l'imposition que sur
 « la dépense. »

Quoiqu'il en soit, la nécessité de cette nouvelle mise en
 demeure ne saurait aujourd'hui faire aucun doute, et,
 bien qu'il n'y ait pas encore eu, croyons-nous, de jurispru-

¹ Cf. également, Avis de la section de l'Intérieur du 23 mars 1892,
Comm. de la Renaudière, Minist. de l'Intér., Instruct. diverses.

² *Op. cit.*, t. II, p. 475, en note.

³ Cf. *supra*, p. 475, note 2.

dence sur la question ¹, un décret d'imposition d'office rendu sans l'accomplissement préalable de cette formalité serait susceptible d'être annulé par le Conseil d'Etat ².

**3. — Imposition d'office par décret. Limite maximum.
Répartition entre les contribuables**

180. Pour que l'imposition d'office puisse être établie par décret, il faut, dit l'article 149-5, que « la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances ».

181. Depuis la loi de finances du 14 juillet 1838 ³, ce maximum a été uniformément fixé à 0 fr. 10 pour le paiement des dépenses obligatoires ordinaires, et à 0 fr. 20 lorsqu'il s'agit de l'acquit de dettes résultant de condamnations judiciaires ⁴.

¹ Cf. toutefois un arrêt du C. Et. du 9 mars 1883, *infra*, p. 219, note 1, refusant tout recours contentieux contre un arrêté de mise en demeure.

² Dans les cas où l'imposition est établie par une loi, il n'y aurait évidemment pas lieu à annulation pour défaut de mise en demeure, mais il n'en reste pas moins que, même dans ce cas, la mise en demeure préalable paraît être exigée par la doctrine actuellement suivie.

³ Art. 8 : « Lorsqu'en exécution de l'art. 39-4 de la loi du 18 juillet 1837 [aujourd'hui art. 149-5^o de la loi municipale du 5 avril 1884], il y aura lieu pour le Gouvernement d'imposer d'office sur les communes des centimes additionnels pour le paiement de dépenses obligatoires, le nombre de ces centimes ne pourra excéder le maximum de dix centimes (0 fr. 10), à moins qu'il ne s'agisse de l'acquit de dettes résultant de condamnations judiciaires, auquel cas il pourra être élevé jusqu'à vingt (0 fr. 20). »

⁴ Cf. notamment les lois relatives aux contributions directes et taxe

Il résulte d'un avis de la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat du 28 décembre 1854 ¹ et de différentes dispositions législatives intervenues depuis cette date que, dans ce maximum, ne sont pas comprises les impositions spéciales établies d'office pour les dépenses ordinaires des chemins vicinaux ², ou de l'instruction primaire ³, ou pour le salaire des gardes-champêtres ⁴, ou pour les secours accordés aux familles des réservistes et des territoriaux ⁵. De même on ne doit point non plus y comprendre l'imposition spéciale établie par l'article 27 de la loi du 13 juillet 1893 pour l'acquittement des dépenses de l'assistance médicale.

En dehors de ces différents cas, si la commune est déjà imposée d'office pour une dépense obligatoire en exécution de l'article 149 de la loi municipale, une nouvelle contribution ne pourrait être établie qu'autant que les deux contributions réunies n'excéderaient pas le maximum fixé par la loi ⁶.

182. Lorsqu'une condamnation a été prononcée contre une commune, ses habitants ne sont pas *ut singuli*

assimilées des 16 juillet 1908 (art. 17), 19 juillet 1909 (art. 18), 16 juillet 1910 (art. 18), qui fixent respectivement le maximum de la contribution imposable d'office pour les années 1909, 1910 et 1911.

¹ *Comm. de Glimouze*, rapporté dans Béquet, *op. cit.*, V^o *Commune*, n^o 3085, p. 254 en note.

² Loi du 21 mai 1836.

³ Loi du 16 juin 1881 et loi du 15 mars 1850 (art. 40).

⁴ Loi du 21 avril 1832.

⁵ Loi du 21 décembre 1882.

⁶ Circul. du Min. de l'Intér. du 24 novembre 1875 précitée.

frappés par la dette résultant du jugement ; le corps de l'association en est seul débiteur, comme il est seul propriétaire des biens communaux se trouvant sur son territoire ¹. Pour que les dettes communales puissent être considérées comme pesant directement et personnellement sur les habitants de la commune ou sur ceux qui y possèdent des propriétés, il faut qu'il soit intervenu une décision spéciale et formelle de l'autorité supérieure, rendue sous les conditions et après l'accomplissement des formalités exigées. En conséquence, le vendeur d'une propriété immobilière située dans une commune n'est point tenu, alors que la vente est antérieure à l'ordonnance d'imposition extraordinaire, de dénoncer à son acquéreur l'existence de la dette communale, ni de le garantir de la somme à laquelle sa qualité nouvelle de propriétaire l'oblige de contribuer dans le paiement de la dette. L'acquéreur ne serait point recevable, en pareil cas, à se plaindre d'éviction ², car c'est seulement l'inscription d'une somme au budget communal qui oblige les habitants à participer au paiement.

183. Cette obligation frappe du reste tous les habitants de la commune sans exception ³. C'est ainsi qu'un pro-

¹ V. sur ce point un arrêt de la Cour de Bordeaux du 26 août 1833 (D. 34. 2. 120) confirmant un jugement du Tribunal de Sarlat qui avait prononcé contre tous les habitants d'une commune une condamnation solidaire à des dommages-intérêts envers un particulier.

² Cass, 13 décembre 1843, D. 44. 1. 317 ; — Cf. dans le même sens, Nancy, 11 juin 1844, D. 44. 2. 140.

³ La totalité des biens fonciers situés sur le territoire communal

priétaire forain n'est pas fondé à demander détaxe de la somme mise à sa charge par suite d'une contribution extraordinaire établie d'office pour pourvoir aux frais d'un procès relatif à un droit d'affouage auquel il n'a jamais participé ¹; il ne pourrait davantage se soustraire au paiement de la contribution extraordinaire établie par addition aux contributions directes pour payer les frais d'un procès relatif à un droit de pâturage dont il n'aurait pas bénéficié ².

M. de Cormenin donne dans les termes suivants les raisons de cette jurisprudence : « Elle est fondée », dit-il ³, « sur la maxime que l'impôt frappe le fonds et non la « personne, et que le propriétaire, quelqu'il soit, ancien « et nouveau, répond de la charge dont son fonds est ou « a été grevé dans sa main ou dans celle de ses auteurs. « Suivant cette maxime, une condamnation communale,

doit également y être assujettie. Pour les canaux, cf. C. Et., 1^{er} juillet 1839, *Compagnie du Canal du Midi*, Lebon, 1839, p. 374.

¹ C. Et., 5 novembre 1886, *Fuzelier*. Lebon, 1886, p. 765.

² C. Et., 7 mai 1823, *Lépine*, Lebon, 1823, p. 34 ; — C. Et., 31 août 1828, *Declercq*, Lebon, 1828, p. 681 ; — C. Et., 10 mai 1855, *Noguès*, Lebon, 1855, p. 335 ; — C. Et., 27 janvier 1859, *Marcotte*, Lebon, 1859, p. 58 ; — C. Et., 5 novembre 1886 précité. — Même solution en ce qui concerne les usagers d'une forêt dont le propriétaire avait soutenu un procès contre la commune à l'occasion de droits d'usage prétendus. — Cf. C. Et., 11 août 1869, *d'Albon*, Lebon, 1869, p. 785 ; — C. Et., 21 novembre 1884, *Bardou*, Lebon, 1884, p. 812, et les arrêts cités en note.

³ *Questions de dr. administratif*, 4^e édit., t. II, V^o Communes, n^o 43, p. 193, note 1.

« dès qu'elle existe, donne naissance à une charge qui
« pèse moralement et de droit sur tout le territoire de la
« commune, et pour chaque possesseur, dans la propor-
« tion de ce qu'il y possède ».

Allant encore plus loin dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat a décidé que c'est à bon droit qu'un receveur a compris dans les rôles dressés pour le recouvrement des impositions extraordinaires destinées au paiement des dettes des communes ou sections de communes, des individus qui, s'ils n'étaient pas propriétaires ou habitants de la commune au moment où la dette avait été contractée, l'étaient devenus au moment de la confection desdits rôles ¹.

184. Toutefois, lorsque la commune a succombé dans un procès qu'elle a soutenu, soit contre une de ses sections, soit contre un des habitants inscrits sur ses rôles, l'adversaire de la commune ne doit point participer aux charges résultant de la décision qui lui a donné gain de cause. C'est ce que décide l'article 58 de la loi de 1837 devenu aujourd'hui l'article 131 de la loi de 1884 ². Au cas où le particulier ou les habitants de la section qui ont triomphé seraient portés à tort sur le rôle établi pour le

¹ C. Et., 6 juillet 1843, *Bresson*, Lebon, 1843, p. 329, et les observations du Ministre de l'Intérieur rapportées sous l'arrêt précité.

² Art. 131 : « La section qui a obtenu une condamnation contre la
« commune ou une autre section n'est point passible des charges ou
« contributions imposées pour l'acquittement des frais ou dommages-
« intérêts qui résultent du procès. Il en est de même à l'égard de toute
« partie qui plaide contre une commune ou une section de commune. »

recouvrement des impositions destinées à l'acquit de la condamnation prononcée, ils devraient se pourvoir par la voie contentieuse devant le Conseil de préfecture et devant le Conseil d'Etat pour demander décharge des cotes qui leur auraient été indûment imposées ¹.

Il en serait de même si la commune, au lieu de recourir à une imposition extraordinaire, faisait face à la dépense au moyen de centimes additionnels établis pour insuffisance de revenus ; la partie qui a gagné le procès serait également fondée à demander la décharge de ces centimes ².

Cependant, d'après la jurisprudence du Ministère de l'Intérieur³, cette disposition de la loi de 1884 n'a pas pour effet d'autoriser le contribuable à s'opposer à ce que l'acquittement des frais et condamnations soit opéré sur les ressources générales du budget ou au moyen de la vente des biens communaux ⁴.

¹ C. Et., 30 avril 1870, *Bourgenod*, Lebon, 1870, p. 510.

² C. Et., 10 juin 1887, *Aucher*, Lebon, 1887, p. 469 et la note de M. Paul Gérard ; — C. Et., 21 mai 1897, *Fabry*, Lebon, 1897, p. 390, (9^e esp.), note 5.

³ *Bullet. officiel du Minist. de l'Intérieur*, 1887, p. 259, n^o 72.

⁴ C. Et., 10 juillet 1890, *Fourcroy*, Lebon, 1890, p. 644.

En ce qui touche la question de savoir quelle est la nature de l'exemption conférée par l'art. 131, si cette immunité doit être considérée comme personnelle, c'est-à-dire attachée à la personne même de celui qui a gagné le procès, ou réelle, c'est-à-dire profiter au fonds appartenant à ce particulier. Cf. Morgand, *op. cit.*, t II, nos 1446 et 1447, p 202. — La jurisprudence du Ministère de l'Intérieur et du Conseil d'Etat décide qu'il ne faut voir dans cette immunité qu'un avantage purement personnel, qui ne peut profiter qu'à la partie gagnante et à ses ayants cause universels ou à titre universel.

185. La disposition de l'article 131 de la loi municipale est du reste particulière et spéciale à la commune, et l'on ne pourrait l'étendre par analogie à certains établissements publics. Le Conseil d'Etat a notamment décidé dans plusieurs arrêts qu'un propriétaire qui a obtenu une condamnation contre une association syndicale dont il fait partie ne peut revendiquer le bénéfice accordé à l'adversaire de la commune par l'article 131, et que la contribution destinée à acquitter les frais du procès doit être répartie entre tous les membres, sans exception, composant l'association syndicale ¹.

Ces décisions, qui sont un retour à la jurisprudence antérieure à la loi de 1837, ne paraissent guère fondées en droit, et l'on ne voit pas bien pourquoi un propriétaire, membre d'une association syndicale, serait tenu de payer, sous forme de taxes syndicales, une partie des frais faits par l'association pour combattre sa prétention reconnue fondée par le jugement qui a condamné l'association syndicale. Les considérations d'équité qui ont motivé en faveur des créanciers communaux les dispositions contenues dans l'article 131 de la loi municipale existent avec autant de force au regard des

Cf. Jurisprudence Intérieur, *Bullet. offic. Intér.* 1856, n° 34, p. 168 et 169 ; — C. Et., 24 février 1866, *Comm. de Gardie*, Lebon, 1866, p. 139 ; — C. Et., 29 juillet 1881, *Maire de Maxou, Section de Saint-Pierre-la-Feuille*, Lebon, 1881, p. 743.

¹ C. Et., 13 mars 1856, *Imbert et consorts*, Lebon, 1856, p. 199 ; — C. Et., 14 mars 1873, *Hugues*, Lebon, 1873, p. 245.

membres d'une association syndicale, et il n'y a par conséquent aucune raison de les traiter différemment.

4. — Recours en matière d'imposition d'office.

186. Du pouvoir discrétionnaire reconnu à l'administration supérieure pour apprécier quelles mesures d'exécution peuvent être prises à l'encontre des communes résulte nécessairement l'impossibilité pour le créancier d'attaquer devant le Conseil d'Etat, par la voie contentieuse, la décision du Ministre de l'Intérieur par laquelle ce dernier aurait refusé de donner suite à une demande tendant à imposer une commune d'office ¹.

Le Gouvernement doit en effet subordonner l'application de l'article 149-5 de la loi municipale à l'examen préalable de l'importance des facultés contributives de la commune, et se refuser à l'appliquer lorsque, s'agissant par exemple de créances contre la commune, même résultant d'un jugement passé en force de chose jugée, il reconnaît que, pour éteindre les créances produites, il faudrait plus que doubler annuellement pendant vingt

¹ Ce refus du Ministre de l'Intérieur peut se produire aussi bien lorsque l'imposition doit être établie par décret que lorsqu'une loi spéciale est nécessaire. Le Conseil d'Etat a décidé que, dans ce dernier cas, il appartient à l'autorité supérieure d'apprécier, sous sa responsabilité, si une proposition de loi doit être soumise aux Chambres. — C. Et., 22 avril 1858, *Boquelin*, Lebon, 1858, p. 321 et la note.

ans au moins le principal des contributions directes de cette commune ¹.

Le Conseil d'Etat considère même que, lorsqu'il est saisi par la voie administrative d'un projet de décret d'imposition d'office, il lui appartient de décider si la dette est réellement obligatoire pour la commune, et si, par suite, il y a lieu de donner un avis favorable au projet, alors même que la question a déjà été tranchée dans le sens de l'affirmative par un arrêté préfectoral portant inscription d'office au budget de la somme nécessaire pour y pourvoir. En effet, le fait pour un créancier d'avoir obtenu de l'autorité supérieure l'inscription d'office au budget de sa débitrice d'un crédit affecté spécialement à sa créance ne présente pour lui, nous l'avons vu ², aucun avantage immédiat et n'implique nullement qu'il sera certainement payé. C'est seulement lorsque le mandat d'ordonnancement lui aura été délivré que son droit qui, jusques là, n'était qu'en puissance, prendra définitivement consistance, et qu'il sera assuré du payement.

187. Comme pour l'inscription d'office c'est le Conseil municipal qui est seul compétent pour demander par la voie contentieuse au Conseil d'Etat l'annulation du décret d'imposition d'office.

188. Mais, lorsqu'après l'inscription d'office d'une dépense obligatoire, un arrêté préfectoral a mis en

¹ C. Et. 29 mars 1853, *Giraud*, Lebon, 1853, p. 393.

² Cf. *supra*, n° 140, p. 164.

demeure un Conseil municipal de voter une imposition extraordinaire, le Conseil municipal n'est pas recevable à former un recours contre cet arrêté, s'il a laissé passer sans se pourvoir les délais impartis pour contester la légalité de l'inscription d'office ¹.

Le décret qui établit l'imposition d'office ne pourrait davantage être déféré par le Conseil municipal au Conseil d'Etat pour un motif tiré de l'irrégularité de l'inscription d'office, lorsque cette inscription résulte d'un arrêté devenu définitif ².

189. Toutefois les contribuables, en leur nom personnel, sont recevables et fondés à soutenir, à l'appui d'une demande en décharge d'imposition d'office, que l'imposition mise en recouvrement pour pourvoir à la dépense manque de base légale, lorsque, par exemple, le Conseil municipal n'a pas été mis en demeure de délibérer préalablement à l'inscription d'office ³.

De même tout contribuable pourrait demander décharge de la contribution d'office dépassant le maximum fixé par la loi de finances, lorsqu'elle est établie par un acte n'ayant pas le caractère législatif ⁴.

¹ C. Et. 9 mars 1883, *Commune de Lempdes*, Lebon, 1883, p. 244.

² C. Et. 7 juin 1889, *Commune de Macqueville*, Lebon, 1889, p. 711.

³ C. Et. 22 nov. 1878, *Soulier, Amphoux et autres*, Lebon, 1878, p. 908.

⁴ C. Et. 14 fév. 1873, *Morel, Allégier et consorts*, Lebon, 1873, p. 165. (*solut. implic.*).

Mais pour que les contribuables soient recevables à contester la légalité de l'imposition d'office, il faut d'une part que cet acte leur cause un préjudice matériel et direct, et d'autre part qu'ils n'aient pas à leur disposition une action parallèle qui leur permettent d'éviter toute conséquence fâcheuse de l'acte incriminé; ils ne peuvent donc l'attaquer qu'à l'occasion du recouvrement. Cependant depuis l'arrêt *Casanova*¹ la question pourrait se poser de savoir si un contribuable ne serait pas recevable à attaquer le décret pourecès de pouvoir en qualité de « partie intéressée », comme il pourrait le faire si l'imposition résultait d'une délibération du Conseil municipal²?

190. Enfin nous avons vu que le particulier ou la section de commune qui a obtenu gain de cause contre la commune serait fondé à demander décharge des cotes qui lui auraient été dûment imposées³. Cette réclamation doit, quelle que soit la date des impositions, être formée, à peine de déchéance, dans les deux mois qui suivent la notification de la décision qui met fin au procès⁴.

¹ C. Et. 29 mars 1901, Lebon, 1901, p. 332; S. 1901. 3. 73 et la note de M. Hauriou. — Cf. également, concl. de M. Romieu sous C. Et. 29 juin 1900, *Mertin*, Lebon, 1900, p. 438.

² Art. 63 et 65 de la loi municipale.

³ C. Et. 30 avril 1870 précité.

⁴ C. Et. 21 mai 1897 précité, *Fabry*, Lebon, 1897, p. 390, et le résumé des conclusions de M. Tissier, commissaire du gouvernement, analysées en note.

§ II. — Départements.

191. Le texte qui réglemente pour les départements le système de l'imposition d'office est l'article 62-2 nouveau (ancien article 61) de la loi du 10 août 1871, modifié par les lois des 29 juin 1899 et 30 juin 1907, article ainsi conçu : « Il est pourvu au paiement des dépenses
« inscrites d'office ¹ au moyen de prélèvements effectués
« soit sur les excédents de recettes, soit sur le crédit pour
« dépenses imprévues, et à défaut, au moyen d'une con-
« tribution spéciale portant sur les quatre contributions
« directes et établie par le décret d'inscription d'office,
« si elle est dans le maximum fixé par la loi de finances,
« ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum ».

Bien que cette imposition d'office rappelle dans ses grandes lignes celle rendue applicable aux communes par l'article 149-5 de la loi municipale, il y a cependant, entre les deux systèmes certaines différences sur lesquelles il importe d'attirer l'attention.

192. Et tout d'abord le Conseil général ou, à son défaut, l'autorité supérieure doit, avant de recourir à une contribution spéciale, imputer la somme nécessaire au paiement des dépenses inscrites « soit sur les excédents de recettes,
« soit sur le crédit pour dépenses imprévues ». Ce n'est qu'au cas où les ressources composant ces deux chapitres

¹ Même observation que pour les communes : Voir la note 1, p. 206.

seraient complètement épuisées qu'il y aurait lieu de recourir à l'établissement d'une contribution spéciale.

Cette innovation, introduite dans l'article 61 par la loi du 29 juin 1899, a eu pour conséquence de modifier la rédaction des décrets d'inscription d'office au budget départemental. Certains décrets, anciens déjà, en même temps qu'ils inscrivaient d'office la dépense au budget, décidaient que la somme nécessaire au paiement de ladite dépense serait prélevée sur le crédit de..... inscrit au budget pour dépenses imprévues. Mais cette rédaction n'a pas été maintenue. Le Conseil d'Etat a pensé qu'il était indispensable d'insérer en premier lieu un article portant que la dépense sera inscrite d'office, et d'établir dans un second article l'imposition nécessaire au paiement de la dépense, pour le cas où le Conseil général n'y pourvoirait pas. L'inscription d'office n'a pas en effet pour conséquence forcée l'imposition d'une contribution spéciale¹, et, avant de recourir à cette mesure coercitive, il convient de laisser au Conseil général la faculté de voter les fonds destinés à acquitter la dépense.

Depuis 1899, le décret d'inscription d'office, lorsque la contribution à imposer d'office est dans la limite du maximum fixé par la loi de finances, est donc ainsi libellé :

ART. I : « La somme de... sera inscrite d'office au « budget du département de... »

¹ Cf. *supra*, nos 174 et 179, ce qui a été dit sur ce point à propos des communes.

ART. II : « Faute par le Conseil général de voter les
« fonds nécessaires à l'acquittement de cette dépense, il
« y sera pourvu par une contribution de... »

Si la contribution spéciale doit dépasser le maximum fixé par la loi de finances, le décret se borne à inscrire d'office, et l'article II est ainsi conçu :

ART. II : « Faute par le Conseil général de voter les
« fonds nécessaires à l'acquittement de la dépense, il y
« sera pourvu par une contribution spéciale établie dans
« les formes prescrites par l'article 62 nouveau de la loi
« du 10 août 1871. »

Les décrets de cette nature sont du reste, il faut le reconnaître, relativement rares, et cela tient surtout à ce que les départements en général ont plus normalement payé leurs créanciers que les communes.

193. Le fait que l'imposition d'office, dans les cas où une loi n'est pas nécessaire pour l'établir, résulte, d'après les termes exprès de l'art. 62-2 nouveau de la loi de 1871, du décret même d'inscription d'office implique nécessairement l'inutilité et l'impossibilité pour l'autorité supérieure d'adresser au Conseil général, préalablement à l'imposition d'office, une mise en demeure spéciale, comme cela est exigé pour les communes ; il suffit d'une seule mise en demeure précédant l'inscription d'office.

194. D'autre part, l'imposition d'office au budget départemental diffère encore de l'imposition d'office communale en ce que le maximum autorisé par la loi de finances n'est pas le même dans les deux cas. Depuis la

loi du 31 juillet 1867 ¹ ce maximum a été uniformément fixé à 0 fr. 02 pour toutes les dépenses obligatoires quelles qu'elles soient ².

A part ces quelques différences, l'imposition d'office du département et celle de la commune ont plus d'un trait commun. Aussi renvoyons-nous, notamment pour tout ce qui concerne les recours dont est susceptible le décret d'imposition d'office, aux développements précédemment donnés à propos des communes ³.

¹ Art. 13 : « Le maximum de la contribution spéciale à établir sur
« les quatre contributions directes, en cas d'omission ou de refus d'ins-
« cription dans le budget départemental d'un crédit suffisant pour
« faire face aux dépenses spécifiées à l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1866
« [aujourd'hui art. 61 nouveau de la loi du 10 août 1871], ou pour
« l'acquittement des dettes exigibles, est fixé pour l'exercice 1868 à
« deux centimes (0,02). »

² Cf. notamment les lois relatives aux contributions directes et taxes assimilées des 16 juillet 1908 (art. 11), 19 juillet 1909 (art. 12) et 16 juillet 1910 (art. 12), qui fixent ce maximum pour les années 1909, 1910 et 1911.

³ Très antérieurement à la loi de 1871, le Conseil d'Etat avait déjà décidé qu'un particulier n'est pas recevable à se pourvoir au contentieux par devant lui contre la décision par laquelle le Ministre de l'Intérieur refuse d'imputer sur les centimes variables le paiement de créances prè endues contre un département et de proposer aux Chambres un crédit extraordinaire, mais que le réclamant garde toujours le droit, nonobstant cette décision, de se pourvoir devant l'autorité compétente pour faire prononcer sur la légitimité de ses prétentions. (C. Et. 14 juin 1837 précité, *Woirhaye*, Lebon, 1837, p. 241).

CHAPITRE IV

DU MANDATEMENT D'OFFICE

195. Un des principes fondamentaux qui régissent la comptabilité publique est la nécessité, pour tout créancier d'une personne morale administrative, de s'adresser à deux agents distincts dont le concours lui est indispensable pour obtenir son paiement. Ces deux agents sont : l'ordonnateur, dont le rôle consiste à ordonnancer les dépenses, et le comptable, chargé du maniement des deniers. L'agent comptable ne doit sortir des fonds de sa caisse que sur le vu d'un mandat délivré par l'ordonnateur.

Le système de contrainte légale, organisé pour forcer le département, la commune ou l'établissement public à s'exécuter, aurait donc été incomplet et inefficace si le législateur n'avait pas en même temps reconnu à l'autorité supérieure le droit de mandater d'office la somme inscrite au budget, au cas où l'ordonnateur régulier s'y refuserait arbitrairement ; il ne peut en effet dépendre de son caprice de laisser en souffrance une créance légitime.

1. — Autorités compétentes pour mandater d'office.

196. Pour les communes, l'article 152 de la loi municipale, reproduisant l'article 61 de la loi du 18 juillet 1837, et l'article 501 du décret du 31 mai 1862 dispose : « Le
« maire peut seul délivrer des mandats. S'il refusait d'or-
« donnancer une dépense régulièrement autorisée et
« liquidée, il serait prononcé par le préfet en conseil de
« préfecture, et l'arrêté du préfet tiendrait lieu de mandat
« du maire. »

Par ces mots, « le maire seul », il faut entendre le maire ou l'adjoint qui, en son absence, a l'administration de la commune et qui a reçu de lui délégation expresse et régulière, conformément à l'article 82 de la loi municipale. Cette délégation est indispensable pour que l'adjoint puisse remplacer le maire ; un adjoint ne pourrait signer un mandat sans avoir été délégué¹.

197. De ce que la gestion des revenus de la commune n'appartient qu'au maire, il s'ensuivait, avant la loi de 1837, que le préfet et le sous-préfet n'avaient aucune qualité pour remplacer le maire comme ordonnateurs, et les mandats délivrés par ces fonctionnaires devaient être refusés par le receveur municipal².

¹ Cf. Discussion de la loi du 5 avril 1884. *J. O.* 1883, Débats parlementaires, Chambre des Députés, *Séance du 2 mars* 1883, p. 438.

² Cf. Instruction ministérielle de l'Intérieur du 28 pluviôse an X.

Cependant il n'en était pas toujours ainsi. L'exposé des motifs de la loi de 1837 nous apprend que les préfets avaient souvent recours à ce moyen de contrainte, et que la Cour des Comptes admettait constamment les dépenses ainsi ordonnancées, mais il ne faut pas se dissimuler, ajoutait le Ministre de l'Intérieur « qu'on a agi en cela sans « pouvoir s'appuyer sur un texte bien précis » ¹.

L'article 61 de la loi 1837 a eu pour objet de remédier à cet inconvénient et de donner une base légale à la pratique administrative déjà sanctionnée par la Cour des Comptes. Depuis la loi de 1837, en effet, les préfets ont reçu expressément le droit d'ordonnancer d'office les dépenses régulièrement autorisées et liquidées en cas de refus du maire, sous la seule condition que l'arrêté tenant lieu de mandat serait pris en Conseil de Préfecture ².

*
* *

198. Antérieurement à 1892, les Ministres des Finances et de l'Intérieur étaient les ordonnateurs primaires des dépenses départementales. Le préfet ne pouvait ordonnancer les dépenses que dans la limite des délégations faites par le Ministre compétent.

Quand le budget départemental cessa d'être rattaché à

¹ Cf. Exposé des motifs du projet de loi sur l'administration municipale présenté à la Chambre des Députés par le Ministre de l'Intérieur dans la séance du 27 janv. 1836.

² En ce qui touche les mentions que doit contenir le mandat, la production des pièces à l'appui, la responsabilité de l'ordonnateur quant à la remise du mandat aux ayants droit, cf. Décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, art. 501 à 505.

celui de l'Etat, il devint naturel de confier aux préfets, représentants légaux des départements, le soin d'ordonner les dépenses de leurs budgets, sauf bien entendu à maintenir le droit de contrôle du Gouvernement. C'est pourquoi l'article 24-1 de la loi de finances du 18 juillet 1892 vint décider que « les dépenses des départements, « autres que celles du cadastre, sont ordonnancées par « les préfets sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur ¹. » Donc depuis 1892, le préfet est seul ordonnateur des dépenses départementales à l'exclusion de tout autre fonctionnaire ou agent ². Aucune dépense ne peut plus être acquittée par l'agent comptable du département, c'est-à-dire le trésorier payeur général, si elle n'a été préalablement ordonnancée par lui ³; toutefois il a paru excessif d'exiger la signature de ce fonctionnaire au bas de chaque mandat, et l'article 123 du décret du 12 juillet 1893 l'a autorisé à déléguer la signature de ces pièces

¹ « Une des principales conséquences de la suppression du budget sur ressources spéciales », dit une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 28 décembre 1892 (*Bull.intér.* 1892, p.351), « est énoncée dans l'art. 21 de la loi du 18 juillet 1892. A partir de l'exercice 1893, le préfet devient ordonnateur primaire et unique des dépenses départementales. Les Ministres de l'Intérieur et des Finances cesseront donc d'émettre, pour ces dépenses, des ordonnances de délégation, et le mandatement sera fait par eux seuls à l'exclusion de tout chef de service. »

² Cf. Décret sur la comptabilité départementale du 12 juil. 1893, art. 9.

³ Cf. Loi du 10 août 1871, art. 63. — Décret du 12 juillet 1893, art. 119.

soit au secrétaire général, soit à un conseiller de préfecture ¹.

199. Il découle de ce qui précède que le créancier auquel le préfet opposerait un refus catégorique d'ordonnement aurait toujours la ressource de déférer cette décision par la voie hiérarchique au Ministre, et d'introduire ensuite, le cas échéant, un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

*
* *

200. Enfin, en ce qui concerne les établissements publics, il en est certains qui, au point de vue qui nous occupe, se rapprochent du département, et d'autres au contraire pour lesquels le mandatement d'office présente des traits communs avec celui applicable aux communes.

Parmi les premiers on peut ranger les fabriques. L'article 22 du décret sur la comptabilité des fabriques du 27 mars 1893 confiait aux évêques le soin d'ordonner les dépenses et disposait qu'« en cas de refus d'ordonnement, il était prononcé par le Ministre des Cultes » dont l'arrêté tenait lieu de mandat ».

Parmi ceux comparables aux communes, il faut citer en premier lieu les associations syndicales pour lesquelles nous avons un texte qui, reproduisant à peu près textuellement l'article 152 de la loi municipale, donne expressément compétence au préfet. « Le directeur ou l'agent

¹ Cf. p. analogie, art. 82 de la loi du 5 avril 1884.

« prévu à l'article 56 peuvent seuls délivrer des mandats.
 « En cas de refus d'ordonnancer une dépense régulière-
 « ment inscrite et liquide, il est statué par le préfet en
 « conseil de préfecture. Dans ce cas, l'arrêté du préfet
 « tient lieu de mandat¹. »

C'est également le préfet qui est compétent pour le mandatement d'office des sommes dues par les établissements hospitaliers : telle est la solution qui résulte, au moins implicitement, de l'article 42 de la loi du 7 août 1851, et surtout de l'article 547 du décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862² qui décide que les règles de la comptabilité communale sont applicables aux établissements de bienfaisance pour tout ce qui concerne « l'ordonnement et le paiement des dépenses ».

Enfin on doit décider de même pour les Chambres de commerce, bien que la loi du 9 avril 1898, relative à ces établissements publics, ne contienne sur ce point rien de bien précis.

2. — Conditions exigées.

201. Nous avons déjà vu que, lorsque c'est le préfet qui procède à l'ordonnement d'office, la loi exige que son arrêté soit pris en Conseil de préfecture³. Mais l'exercice

¹ Décret du 9 mars 1894, art. 65.

² Cf. *supra*, n° 168.

³ Loi du 5 avril 1884, article 152 ; -- Décret du 9 mars 1894, article 65.

par l'autorité supérieure de ce moyen de contraindre la personne morale administrative au paiement est encore subordonné à d'autres conditions.

Il faut que la dépense ait été régulièrement autorisée, qu'elle soit liquide et que le refus de l'ordonnateur régulier ait été provoqué par une mise en demeure de l'autorité supérieure¹.

202. Pour que le mandatement d'office soit possible, il faut en premier lieu que la dépense ait été régulièrement autorisée et qu'un crédit affecté à cette dépense figure au budget. L'inscription de la dépense et des ressources nécessaires pour y pourvoir peuvent résulter, soit d'un vote spontané et volontaire du Conseil municipal, soit, s'il s'agit d'une dépense obligatoire, d'une inscription et d'une imposition d'office par l'autorité supérieure; mais, d'où qu'elle provienne et de quelque façon qu'elle ait été faite, cette inscription est indispensable préalablement à l'ordonnancement. Le préfet peut bien mandater d'office une dépense régulièrement faite, mais il ne pourrait pas l'engager lui-même².

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a annulé à diverses reprises pour excès de pouvoir des arrêtés de préfets mandant d'office des sommes destinées au paiement d'une dépense obligatoire, mais qui n'avaient été inscrites

¹ C. Et. 26 décembre 1908, *Commune de Cassenon*, Lebon, 1908, p. 1090.

² Cf. Cass. civ. 3 mai 1875, D. 77.1. 263, note 1, et les conclusions de M. l'avocat général Reverchon reproduites sous l'arrêt précité.

au budget ni par le Conseil municipal, ni par l'autorité compétente pour effectuer les inscriptions d'office ¹. Pareillement le préfet ne pourrait mandater d'office une dépense sur les fonds votés pour un autre emploi ². Mais lorsque le crédit, même destiné à acquitter une dépense facultative, a été inscrit au budget par le Conseil municipal, et qu'ensuite le maire refuse de mandater, le préfet peut sans excès de pouvoir procéder au mandatement d'office de la dette devenue exigible ³.

203. Il faut en second lieu que la dépense soit liquide, c'est-à-dire que les droits du créancier soient incontestables et incontestés. Il est bien évident que s'il y avait sujet à litige ou à règlement préalable, le préfet devrait surseoir ⁴.

204. Il faut enfin que l'arrêté de mandatement d'office ait été précédé d'une mise en demeure adressée à l'ordon-

¹ C. Et., 7 février 1867, *Comm. de Saint-Denis-les-Monts*, Lebon, 1867, p. 152 ; — C. Et., 13 février 1874, *Ville de Nevers*, Lebon, 1874, p. 164 ; — C. Et., 4 mai 1894, *Ville de Dreux*, Lebon, 1894, p. 303 ; — C. Et., 3 juillet 1908, *Comm. de Tizi-Ouzou*, Lebon, 1908, p. 724.

² C. Et., 24 février 1859, *Comm. de la Chaumusse*, Lebon, 1859, p. 147 ; — C. Et., 12 février 1875, *Ville de Marseille*, 1875, p. 128 ; — C. Et., 17 mai 1901, *Comm. des Herbiers*, 1901, p. 469.

³ C. Et., 13 juillet 1883, *Comm. de Saint-Michel-en-l'Herm*, Lebon, 1883, p. 643 ; — C. Et., 8 juin 1888, *Comm. de Bézu-Saint-Eloi*, Lebon, 1888, p. 488 ; — C. Et., 22 juin 1888, *Ville de Biarritz*, Lebon, *ibid*, p. 543.

⁴ C. Et., 7 août 1903, *Comm. de Livernon*, Lebon, 1903, p. 621, (*solut. implic.*) ; — C. Et., 5 décembre 1908, *Comm. de Pont-Audemer*, Lebon, 1908, p. 1000 ; — C. Et., 2 avril 1909, *Comm. de Donnery*, Lebon, 1909, p. 380.

nateur régulier, et, qu'à cette mise en demeure, ce dernier ait répondu par un refus. De même que les deux précédentes, cette nouvelle mise en demeure est rendue nécessaire par les termes mêmes de la loi : « En cas de refus « d'ordonnancement... ». Toutefois, ici comme pour l'inscription et l'imposition d'office, cet arrêté de mise en demeure ne causant à la commune aucun préjudice direct ne constitue pas à lui seul une décision susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat par la voie contentieuse ¹.

3. — Recours contre l'arrêté de mandatement d'office.

205. La commune ou l'établissement public peut tout d'abord attaquer l'arrêté de mandatement d'office si la dette qu'il est destiné à acquitter ne remplit pas les conditions exigées par la loi ².

D'autre part, le préfet mandatant aux lieu et place du maire doit, dans son arrêté, se conformer aux prescriptions édictées par les articles 506 et suivants du décret du 31 mai 1862 au sujet de la limite des crédits affectés à la dépense, des conditions et délais dans lesquels le mandat doit être délivré, etc... C'est ainsi que le Conseil d'Etat

¹ C. Et., 7 août 1885, *Ville de Mayenne*, Lebon, 1885, p. 753. et les conclusions de M. Marguerie, commiss. du gouvernement, reproduites en note ; — C. Et., 8 août 1894, *Comm. de Menet*, Lebon, 1894, p. 547.

² Cf. les arrêts cités en note *supra*, p. 232 ; — Cf. aussi C. Et., 26 décembre 1908 précité (*solut. a contrario*).

a annulé un arrêté de mandat pris postérieurement au 15 mars d'une année pour assurer le paiement d'une dépense afférente à l'année antérieure, alors que le décret de 1862 exige qu'aucune dépense ne soit ordonnée après le 15 mars ¹.

206. Toutefois le préfet ne commettrait pas d'excès de pouvoir en mandatant d'office sur le budget communal, en présence du refus du maire, une somme destinée à payer les frais et dépens d'un procès perdu par une section plaidant contre la commune, si la somme mandatée est prise sur un crédit spécial inscrit au budget, correspondant aux revenus propres de la section et affectés aux dépenses de cette section par décision administrative ².

Il n'y aurait pas de recours possible contre un arrêté mandatant d'office une dépense inscrite d'office au budget en vertu d'un arrêté précédent qui n'aurait fait lui-même l'objet d'aucun recours dans le délai légal : en effet l'arrêté d'inscription d'office n'ayant pas été attaqué dans les délais est devenu définitif, et le recours contre le second arrêté, qui n'a fait qu'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, doit donc être rejeté, alors qu'aucun moyen de nullité spéciale n'est invoqué à l'appui dudit recours ³.

¹ C. Et., 3 février 1905, *Ville de Toulouse*, (2^e esp.), Lebon, 1905, p. 92 ; — C. Et., 2 avril 1909 précité ; — Cf. pour les départements, Décret du 12 juillet 1893, art. 170.

² C. Et., 5 août 1908, *Comm. de Luby-Betmont*, Lebon, 1908, p. 869.

³ C. Et., 12 décembre 1873, *Comm. de Port-Sainte Marie*, Lebon, 1873, p. 932 ; — C. Et., 9 mars 1894, *Comm. de Fort-National*,

Bien plus, même si l'arrêté d'inscription d'office a été déféré au Conseil d'Etat dans le délai légal, ce recours n'ayant pas d'effet suspensif ne fait nullement obstacle à ce que le préfet ordonnance d'office une dépense obligatoire, étant donné que le crédit destiné à l'acquitter a été régulièrement inscrit d'office au budget municipal ¹.

Il n'y aurait pas lieu davantage à l'annulation de la décision préfectorale si la commune, à la date de la délivrance de l'arrêté d'ordonnancement, n'avait pas en caisse de fonds disponibles suffisants pour payer le mandat; dans ce cas l'arrêté de mandatement d'office ne cause à la commune aucun préjudice ².

Enfin le Conseil d'Etat a décidé qu'il n'y avait pas lieu à statuer sur un recours formé contre un arrêté préfectoral manquant d'office sur les crédits inscrits au budget d'une commune diverses dépenses obligatoires, alors que, depuis l'introduction du recours, un nouvel arrêté préfectoral a prescrit le reversement dans la caisse municipale des sommes mandatées d'office; dans ces conditions en effet le recours de la commune est devenu sans objet ³.

Lebon, 1891, p. 484. — Rapproch. C. Et., 3 février 1905 précité, *supra* p. 178, note 3.

¹ C. Et., 15 juin 1888, *Vi le d'Alger* (1^{re} esp.), Lebon, 1888, p. 514.

² C. Et., 1^{er} mai 1903, *Ville de Gap*, Lebon, 1903, p. 325.

³ C. Et., 27 juillet 1906, *Comm. de Pré-en-Pail*, Lebon, 1906, p. 687.

CHAPITRE V

DE LA VENTE D'OFFICE DES BIENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS

207. A côté de l'inscription et de l'imposition d'office, l'Administration supérieure a encore à sa disposition un autre moyen pour vaincre l'inertie ou le mauvais vouloir de la personne morale administrative débitrice : ce moyen, c'est l'aliénation forcée de tout ou partie des biens mobiliers et immobiliers composant son patrimoine ¹.

¹ L'Administration dispose bien encore d'un dernier moyen de coercition, c'est l'*emprunt d'office* ; mais outre que, d'une part il ne peut s'appliquer qu'aux communes, il constitue d'autre part une mesure exceptionnelle et spéciale destinée à créer les ressources nécessaires à l'acquisition et à la construction des locaux scolaires lorsque le Conseil municipal refuse d'y pourvoir. Loi du 20 mars 1883 (art. 10) et Décret du 7 avril 1887 (art. 45 et suiv., modifiés par la loi du 10 juillet 1903) Uniquement réservé pour la création d'écoles, ce moyen de coercition ne saurait être étudié ici. Nous renvoyons pour un examen approfondi de la question aux ouvrages spécialement écrits sur cette matière et notamment à la thèse très documentée de M. Daniel Lemaissier sur les « *Obligations et pouvoirs des communes en ce qui concerne l'enseignement primaire* » (Paris, 1909), p. 63 et suiv., 90 et suiv., 96, 123 ; — Cf. également Bigard, *op. cit.*, p. 339 et suiv.

208. L'article 46-3 de la loi du 18 juillet 1837, devenu l'article 110 de la loi de 1884 dispose en effet que : « La
« vente des biens mobiliers et immobiliers des com-
« munes, autres que ceux servant à un usage public, peut
« être autorisée, sur la demande de tout créancier por-
« teur de titre exécutoire, par un décret du Président de
« la République, qui détermine les formes de la vente¹. »

Bien que l'institution de cette mesure d'exécution contre les communes récalcitrantes date, sous sa forme actuelle, de la loi du 18 juillet 1837, il ne faudrait pas croire que c'est seulement à partir de cette époque que les créanciers communaux ont eu recours à ce procédé pour se procurer de l'argent. Nous avons déjà vu que sous l'ancien droit ils pouvaient, en s'adressant à l'autorité supérieure, obtenir l'aliénation des biens immobiliers communaux². En outre, à l'époque révolutionnaire, l'article 2 § 1 et 2 du décret des 5-10 août 1791, relatif aux dettes contractées par les villes et les communes³ avait décidé que « les

¹ Il est à remarquer que l'art. 110 ne s'applique pas au cas où une action réelle ayant été engagée à propos d'un bien immobilier entre un particulier et une commune, celle-ci a perdu son procès. — Dans ce cas en effet, le particulier peut employer toutes les voies d'exécution du droit commun, et est en droit de s'emparer du bien faisant l'objet du litige, sans avoir aucunement besoin d'y être autorisé par l'autorité supérieure ; — Cf. *supra*, nos 2 et 7 les observations concernant les actions réelles.

² Arrêt du Conseil d'Etat du 26 avril 1774 ; — Cf. *supra*, p. 205, note 3 *in fine*.

³ Cf. *supra*, n° 119.

« villes et les communes n'ayant point acquis de biens
« nationaux, ou dont les dettes excéderaient les bénéfices
« qu'elles devaient faire sur la revente des domaines qui
« leur avaient été adjugés, seraient tenues de vendre les
« parties de leurs biens patrimoniaux, créances et im-
« meubles réels ou fictifs, qui seraient déterminées par
« le Directoire de leur département, et d'en appliquer le
« produit au paiement desdites dettes. Au cas où partie
« desdits biens ne suffirait pas à leur libération, elles
« seraient tenues de vendre la totalité, à la seule exception
« des édifices et terrains destinés aux services publics ».
Et cependant, malgré ces précédents, lors de la discussion devant les Chambres de la loi de 1837, l'innovation contenue dans l'article 46-3 ne passa pas sans difficultés ¹.

209. La loi du 10 août 1871 sur l'organisation départementale ne contient aucune disposition semblable au profit des créanciers des départements ; en ce qui les concerne, l'Administration supérieure n'a donc à sa disposition pour contraindre le débiteur récalcitrant que l'inscription et l'imposition d'office.

210. Parmi les créanciers des établissements publics,

¹ Cf. Rapport de M. Mounier à la Chambre des Pairs. *Séance du 27 mars 1837*. Examen du titre IV. — Sur le caractère dérogatoire de l'art. 110 aux principes généraux établis par l'art. 2092 du Code civ., et les objections qu'on a voulu en tirer, voir les observations présentées à la tribune du Sénat par M. de Gavardie au moment de la discussion de la loi municipale. *J. O. Débats parlementaires. Sénat. Séance du 12 mars 1884*, p. 660.

seuls ceux des hôpitaux et hospices peuvent demander à l'Administration l'autorisation de faire vendre les biens mobiliers et immobiliers de leur débiteur, dans les mêmes conditions que les créanciers communaux¹. Pour les autres personnes morales administratives, il n'existe pas, croyons-nous, de textes qui permettent à l'Administration d'employer à leur égard ce moyen spécial de coercition.

211. Quelle est l'autorité compétente pour décider la vente ?

Sous le régime de la loi de 1837, il fallait une ordonnance royale qui, tout à la fois, autorisait la vente et en déterminait les formes. Le décret de décentralisation du 23 mars 1852 rendit au contraire le préfet compétent pour autoriser la vente ; c'était du moins la jurisprudence du Ministère de l'Intérieur, qui interprétait dans ce sens les termes très peu explicites du décret². Depuis la loi de 1884 et les termes exprès de l'article 110, il n'y a plus de discussion possible. Il faut maintenant un décret du Président de la République, rendu en la forme

¹ Cf. Ordonnance du 6 juillet 1846, art. 33, modif. par le Décret du 13 avril 1861, tabl. A, n° 67 « La vente des biens mobiliers et « immobiliers desdits établissements, autres que ceux qui servent à un « usage public, pourra, sur la demande de tout créancier porteur de « titres exécutoires, être autorisée par une ordonnance du Roi (aujourd'hui par un arrêté du préfet) qui déterminera les formes de la « vente. »

² Cf. Jurisprudence et décis. administratives, *Bullet. offic. Intér.*, 1861, p. 162, n° 21.

des règlements d'administration publique¹ qui, en même temps qu'il autorise la vente, en détermine les formes, c'est-à-dire décide si la vente aura lieu amiablement ou si elle se fera aux enchères². Le rôle du préfet se borne à la transmission au Ministre de l'Intérieur des demandes à lui adressées qui lui paraissent susceptibles d'être accueillies³.

Toutefois, pour les hospices et hôpitaux, les décrets des 25 mars 1852⁴ et 13 avril 1861⁵ sont venus modifier l'article 3 de l'ordonnance du 6 juillet 1846 et ont décidé que, pour autoriser la vente des biens composant le patrimoine des établissements hospitaliers sur la demande des créanciers, une décision du Chef de l'Etat ne serait plus nécessaire et l'autorisation du préfet suffirait⁶.

212. Une fois la vente opérée, les fonds en provenant sont inscrits sous le chapitre recettes au budget de la commune ou de l'établissement hospitalier, et affectés spécialement par l'autorité administrative au paiement de la créance, conformément à l'article 135-2 de la loi

¹ Le décret était autrefois rendu après avis du Conseil d'Etat. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit de même dans l'avenir, mais la loi ne l'exige pas. Cf. sur ce point Morgand, *op. cit.*, 6^e édit, t. II, p. 69, n^o 1235 et la note 3.

² Sur les conditions dans lesquelles s'opèrent généralement les aliénations de biens communaux, cf. Béquet, *Répert.*, V^o *Commune*, t. VI, p. 198, n^{os} 2645 et suiv.

³ Circul. du 15 mai 1884 précitée. *Bullet. offic. intér.*, 1884, p. 272.

⁴ Art. 1^{er} et tabl. A, n^o 55.

⁵ Art. 1^{er} et tabl. A, n^o 67.

⁶ Cf. Dalloz, Supplém., V^o *Hospices et Hôpitaux*, n^o 83.

municipale. Le résultat de cette affectation est de permettre au créancier de pratiquer valablement une saisie-arrêt sur le prix provenant de la vente, car ce prix lui sert de gage spécial, d'après la volonté même de la loi ¹.

213. En matière de vente forcée de biens, comme en matière d'inscription et d'imposition d'office, il appartient à l'autorité supérieure d'apprécier souverainement l'opportunité de la mesure sollicitée par le créancier.

Si elle accueille favorablement la demande, c'est encore elle qui choisit dans les biens composant le patrimoine de la personne morale débitrice ceux dont la vente sera pour cette dernière le moins préjudiciable. Ce n'est pas au créancier à indiquer le ou les biens qui doivent être aliénés ; cette désignation doit être l'œuvre de l'Administration ².

La question s'étant posée de savoir si un créancier pourrait requérir la vente de biens communaux appartenant à sa débitrice, mais soumis au régime forestier, le Ministre de l'Intérieur répondit ³ : « Les termes dans lesquels est conçu l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837 [aujourd'hui art. 110 de la loi de 1884] n'implique nullement, pour les créanciers des communes ou sections de communes, l'obligation de désigner les biens dont ils réclament la vente, et la loi a entendu au contraire

¹ Cf. Rennes, 21 janvier 1892, S. 94. 2. 230 ; D. 93. 2. 380 et la note. — Cf. égalem. *supra*, n° 23, p. 32.

² Cf. Chauveau et Tambour, *op. cit.*, 6^e édit., t. II, p. 58, n° 870.

³ Avis du Minist. de l'Intér., n° 5, *Bull. offic. intér.*, 1857, p. 24.

« laisser à l'Administration la faculté de choisir ceux dont
 « l'aliénation lui semblerait présenter le moins d'inconvé-
 « nients. D'autre part, le même article ayant excepté
 « spécialement des biens qui pourraient être vendus à la
 « requête des créanciers les biens affectés à un usage
 « public, on doit en conclure que ces dispositions sont
 « applicables à tous les autres biens, de quelque nature
 « qu'ils soient, sans distinction de ceux qui se trouve-
 « raient soumis au régime forestier » ¹.

214. Dans ces conditions, l'on doit décider que le créancier auquel l'autorité supérieure aurait refusé d'ordonner la vente de biens communaux à son profit ne pourrait former un recours par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat contre cette décision ². « Si la décision, enseigne M. Laferrière ³, « est facultative, discrétionnaire
 « pour l'Administration, elle ne peut léser que des
 « intérêts, non des droits, et le recours pour violation de
 « la loi n'est pas ouvert ». « Le refus de l'Administration, disent également MM. Fuzier-Hermann et Carpentier ⁴,
 « est un acte d'administration pure qui n'est pas suscep-
 « tible de recours contentieux, l'Administration restant

¹ Voir également pour cette question des biens forestiers, Rapport Mounier précité, *loc. cit.*

² Par contre, la commune pourrait déférer au Conseil d'Etat un décret du Président de la République autorisant la vente, si elle estimait que cette décision lui causait un grief ou lui portait préjudice. Cf. C. Et., 21 juin 1907 précité, *Comm. de Lagniole*, Lebon, 1907, p. 570. (*solut. implicit.*).

³ *Op. cit.*, t. II, 2^e édit., p. 533 et 534.

⁴ *Répert.*, t. XII, V^o *Commune*, p. 418, n^o 814.

« juge du point de savoir si, à raison de la gravité de
« l'affaire ou de l'importance de la créance, il y a lieu de
« recourir à l'intervention du Chef de l'Etat ».

215. Du reste, en bonne règle administrative, le moyen de coercition mis à la disposition de l'autorité supérieure par l'article 110 de la loi municipale est un moyen extrême ¹, et la vente ne doit avoir lieu que lorsque les finances obérées de la commune ne permettent pas de désintéresser le créancier au moyen des excédents de recettes ou d'une imposition extraordinaire ².

Dans la pratique, l'Administration supérieure s'est toujours montrée hostile à la vente d'office des biens communaux, estimant à juste titre que c'est seulement à la dernière extrémité et devant une impossibilité absolue de procéder différemment, qu'il convient de recourir à une mesure dont le résultat inévitable est d'amoindrir irrévocablement et d'une façon définitive le patrimoine communal, et de compromettre et sacrifier ainsi l'avenir dans l'intérêt du présent.

¹ M. Vivien, rapporteur de la loi de 1837 à la Chambre des Députés, avait déjà fait ressortir ce caractère de l'aliénation d'office. « Les propositions que nous vous soumettons, écrit-il, assurent que la vente n'aura lieu que dans des cas extrêmes, à défaut de toute autre ressource, et qu'en même temps il y sera procédé d'une manière économique et rapide. » — Cf. Rapport fait au nom de la Commission par M. Vivien, député de l'Aisne, *séance du 26 avril 1836*, Examen du titre IV. — Cf. également Lerat de Magnitot et Huart-Delamarre, *Commentaire de la loi du 18 juillet 1837*, t. II, *Appendice*, p. 23.

² Cf. Béquet, *op. cit.*, Vo *Commune*, n° 2706.

En fait, la prescription de l'article 110 est restée lettre morte, et à peine pourrait-on citer, depuis la promulgation de la loi de 1884, deux ou trois hypothèses où l'Administration a eu l'occasion de l'appliquer ; c'est grâce à l'imposition d'office que, dans la très grande majorité des cas, satisfaction a été donnée aux créanciers.

CONCLUSION

216. Arrivé au terme de ces explications concernant les voies de contrainte spéciales imaginées par le législateur pour procurer aux créanciers des personnes morales du droit administratif l'exécution de leurs titres, il nous reste maintenant à examiner brièvement si ce système de contrainte légale échappe à toute critique, et satisfait également les intérêts contradictoires qu'il a pour but de concilier, d'une part l'intérêt général qui veut que le patrimoine national ne soit pas livré sans défense aux poursuites des créanciers, et d'autre part l'intérêt des particuliers, porteurs de jugements passés en force de chose jugée, qui sont fondés à réclamer l'exécution des titres qui consacrent leurs droits.

217. Nous n'avons pas à revenir sur le privilège d'insaisissabilité qui couvre les biens des personnes morales du droit administratif. Nous pensons avoir suffisamment démontré qu'il est entièrement justifié tant en droit qu'en fait et que, sans lui, toute administration serait impossible.

Il faut d'autant plus souhaiter son maintien que cette restriction, pourtant très sensible, des garanties accordées à tout créancier par l'article 2092 du Code civil, n'a pas pour résultat de diminuer par contre-coup le crédit des personnes morales couvertes par ce privilège. Bien au contraire, les commerçants et industriels semblent rechercher, aujourd'hui plus que jamais, ce genre de clientèle. Et ce n'est certainement pas la perspective d'un bénéfice considérable qui les pousse dans cette voie, car la pratique des soumissions, qui remplace actuellement dans la plupart des cas le marché de gré à gré, a encore accru la concurrence, et a par conséquent contribué à diminuer dans de très notables proportions le bénéfice que le soumissionnaire peut espérer réaliser. La satisfaction d'amour-propre qui consiste à mettre en tête de ses factures « Fournisseur de l'A. P. ou de la Ville de « Paris » ne nous paraît pas non plus un motif suffisant pour expliquer l'empressement que mettent les particuliers à traiter avec une ville ou un hospice.

Quelque paradoxale que puisse paraître la proposition, il faut donc chercher, croyons-nous, une explication de cette vogue dans ce fait que les départements, les villes et les communes jouissent auprès des commerçants ou des industriels d'un très grand crédit. Au lieu de se lancer dans des entreprises hasardeuses, où ils peuvent faire, il est vrai, de beaux bénéfices, mais où ils risquent aussi de perdre leur temps et leur argent, ils préfèrent réaliser un gain moins considérable, mais avoir la certitude

d'être payés. Or, cette certitude, où pourraient-ils l'avoir plus complète qu'en traitant avec une personne morale administrative, puisque le paiement des dettes qu'elle contracte dépend non pas de son bon ou mauvais vouloir, mais est garanti et en quelque sorte cautionné, au moins moralement, par les pouvoirs publics.

218. D'autre part, dans les cas où la loi a reconnu à l'autorité supérieure le droit de prescrire une imposition d'office au budget des personnes morales administratives, elle a pris soin de restreindre dans une certaine mesure l'exercice de ce droit de contrainte et de fixer une limite maximum que l'autorité supérieure ne pourra dépasser. Pour les cas exceptionnels où ce maximum serait insuffisant, le législateur s'est réservé d'apprécier lui-même, dans chaque espèce, le chiffre de la contribution qu'il conviendrait de fixer.

Les dispositions législatives relatives à cette matière ont donc bien moins pour objet de garantir les droits des créanciers, que de tempérer le zèle de l'administration supérieure, qui pourrait être portée à demander aux personnes morales administratives un effort qu'elles ne seraient pas en état de fournir.

Donc, du côté de la personne morale débitrice, le privilège d'insaisissabilité dont elle jouit et la fixation en cas d'imposition d'un maximum qui ne peut être qu'exceptionnellement dépassé, tout en la garantissant parfaitement contre les entreprises de créanciers par trop exigeants, ne lui causent par contre-coup aucun préjudice et ne

nuisent en aucune façon au développement de son crédit.

219. Si nous nous plaçons maintenant au point de vue des créanciers, le système de contrainte, organisé par le législateur pour remplacer les voies normales d'exécution dont l'emploi est interdit, leur donne-t-il pleine et entière satisfaction et leur permet-il de se faire sûrement et rapidement payer ?

Il ne faut pas perdre de vue en effet qu'à côté des particuliers qui ont traité avec des personnes morales administratives et qui se sont ainsi exposés volontairement à avoir un jour ou l'autre leur co-contractante pour débitrice, il y en a un très grand nombre qui peuvent devenir créanciers d'une commune sans qu'il y ait eu de leur part aucune manifestation de volonté, dans le cas par exemple de dommages causés par suite d'émeute ou de grève. Les créanciers de cette dernière catégorie, plus encore que les premiers, sont fondés à exiger des moyens de coercition assez puissants pour vaincre le mauvais vouloir ou l'inertie de leur débitrice. L'inscription et l'imposition d'office remplissent-elles ce but ?

Après les développements que nous avons présentés en étudiant ces voies de contrainte, il nous paraît difficile de répondre à cette question autrement que par l'affirmative. Il n'y a pas d'exemple qu'un créancier d'une personne morale du droit administratif, porteur d'un jugement ayant force exécutoire, n'ait pu arriver à exécuter son titre et à être payé. Le droit de contrôle exercé à cet égard par l'autorité supérieure, et sanctionné par l'inscrip-

tion et l'imposition d'office, a toujours suffi pour forcer la personne morale à s'acquitter.

220. Est-ce à dire que le système de contrainte actuellement applicable échappe absolument à toute critique ?

Cela serait peut-être aller un peu loin, mais cependant les critiques qu'on peut lui faire ont trait bien plutôt à l'organisation administrative en général qu'à l'inscription et à l'imposition d'office considérées en particulier.

La plus grave, à notre avis, réside dans l'extrême lenteur avec laquelle fonctionne le système. L'Administration, représentée par le préfet, plus ou moins en but aux influences politiques ou à l'esprit de clocher, ne met peut-être pas toujours toute la diligence qui conviendrait pour rendre les arrêtés de mise en demeure, d'inscription ou d'imposition d'office qui constituent cependant les seuls moyens de contrainte qui soient à sa disposition.

D'autre part, si l'on suppose par hypothèse que l'on se trouve en présence d'une débitrice récalcitrante qui se refuse absolument à tout paiement et qui se pourvoit systématiquement devant le Conseil d'Etat contre chaque mesure de coercition que ne peut manquer de prendre contre elle l'autorité supérieure, on constate qu'il peut facilement s'écouler quinze ou vingt ans entre le jour où le créancier a obtenu son jugement et celui où il sera effectivement payé. La responsabilité de cet état de choses tout à fait regrettable incombe, il est vrai, en grande

partie, aux lenteurs de la justice administrative. La durée d'une instruction devant le Conseil d'État est actuellement de trois ans en moyenne, et le nombre des affaires en retard est considérable ¹.

221. Empressons-nous d'ajouter du reste que notre hypothèse est purement théorique. Dans la pratique, les choses se passent beaucoup plus simplement. Le plus souvent, la personne morale débitrice, une fois le jugement rendu et la dette bien déterminée, paye bénévolement son créancier. Au cas où, pour une cause quelconque, il n'y a pas eu paiement spontané, le créancier s'adresse au préfet et il suffit en général d'une observation de ce dernier pour décider la commune ou l'établissement public à s'exécuter.

Ce n'est qu'exceptionnellement que l'autorité supérieure emploie l'inscription et l'imposition d'office, mais, de toute façon, qu'on ait eu ou non recours à ces mesures extrêmes, le créancier, lui, est toujours sûr d'être payé.

Du reste, le fait que l'inscription et l'imposition d'office existent et fonctionnent à la satisfaction de tous depuis la loi de 1837, sans avoir jamais été l'objet d'aucune pro-

¹ La loi de finances du 8 avril 1910 (art. 96 et 97), a essayé de remédier à cet état de choses en augmentant le nombre des conseillers et des maîtres des requêtes et en créant des sections et sous-sections supplémentaires — Cf. Décret d'administrat. publiq. du 31 mai 1910. — Il faut espérer que cette réforme contribuera à diminuer dans de notables proportions le temps nécessaire au jugement des affaires.

position de réforme ou de remaniement, constitue la meilleure preuve des avantages et de l'utilité que présente ce système de contrainte légale et de l'inconvénient qu'il y aurait à le modifier.

Vu : *Le Doyen,*
CAUWÈS.

Vu et approuvé :
Le Président de la Thèse,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE ANALYTIQUE

INTRODUCTION

- 1-2.** Position de la question. — Action réelle. — Action personnelle.
- 3.** Créances de sommes d'argent. — Code de 1806 : saisies ; contrainte par corps.
- 4-6.** Loi de 1867 : saisies. — Hypothèque judiciaire.
- 7.** *Quid* vis-à-vis des personnes morales administratives (Etat, Départements, Communes, Etablissements publics) ?
- 8-9.** Intérêt pratique de la question.
- 10.** Plan général. — Division.

PREMIÈRE PARTIE

Les voies d'exécution du droit commun sont-elles applicables aux personnes morales du droit administratif ?

TITRE I

LES SAISIES

CHAPITRE I

L'État.

- 11.** Distinction entre la faculté d'obtenir jugement contre l'État et les actes d'exécution.

- 12. Ancien droit. — Interdiction de saisir les deniers et les biens nationaux.
- 13. Droit intermédiaire. — Applications particulières : douanes, postes, contributions indirectes.
- 14-18. Généralisation du principe — Extension à tous les biens ou sommes appartenant à l'Etat. — Jurisprudence et doctrine.
- 19. Saisies dans les caisses publiques des sommes dues à des tiers par l'Etat. — Observation.

CHAPITRE II

Autres personnes morales administratives.

§ I. — *Communes.*

- 20. Insaisissabilité des biens et revenus communaux.
- 21. Avis du Conseil d'Etat des 12 août 1807 et 26 mai 1813.
- 22-24. Extension et généralisation du principe. — Jurisprudence et doctrine.
- 25. Exception en faveur de l'Etat.

§ II. — *Départements.*

- 26. Règle identique. — Insaisissabilité.

§ III. — *Etablissements publics et Etablissements d'utilité publique.*

- 27. Fabriques.
- 28. Consistoires protestants.
- 29. Hôpitaux et hospices.
- 30. Bureaux de bienfaisance.
- 31. Associations syndicales autorisées.
- 32. Autres établissements soumis aux règles de la comptabilité publique.
- 33. Même observation que sous le n° 19.
- 34. Etablissements d'utilité publique.

CHAPITRE III

Justification du privilège d'insaisissabilité à l'égard
de l'Etat, des départements, des communes
et des établissements publics.

35-36. Ordre public.

37-38. Règles de la comptabilité publique.

39. Etablissements d'utilité publique. — Exception : Droit
commun.

40-41. Objection : Atteinte au Crédit de l'Etat, des départe-
ments, des communes, des établissements publics.
Réponse.

TITRE II

L'HYPOTHÈQUE JUDICIAIRE.

CHAPITRE I

Caractères généraux. Son inapplicabilité aux biens de l'Etat.

42. Règles générales.

43-44. Etat. — Inapplicabilité.

45-46. Départements, Communes, Etablissements publics. —
Biens du domaine privé. — Controverse.

CHAPITRE II

Controverse en ce qui concerne les départements et les
communes. Examen de la controverse.

1^{re} Théorie : Affirmative.

47-48. Hypothèse servant de donnée au débat.

49. Arguments.

50-51. a) Biens communaux. Règles générales du droit civil.
— Loi du 24 juillet 1889 (art. 49). — Doctrine.

52. b) Identité, au point de vue des effets, entre l'hypothèque

conventionnelle permise et l'hypothèque judiciaire non interdite.

- 53-56. c) Réponses à l'objection tirée de ce que l'hypothèque judiciaire, équivalant à une aliénation partielle, l'autorisation administrative serait nécessaire.
- 57-58. d) Caractère conservatoire de l'hypothèque judiciaire.
- 59-60. e) Restriction de ses effets tant que l'immeuble reste dans le patrimoine communal.
- 61. Conclusion.

2° Théorie : Négative.

- 62. Hypothèse.
- 63. a) Les biens communaux sont en dehors du droit commun.
- 64. Textes et Avis du Conseil d'Etat.
- 65. Les biens communaux ne sont pas dans le commerce.
- 66-68. Réponse à l'objection tirée de la prescription.
- 69-71. b) Non-assimilation de l'hypothèque judiciaire à l'hypothèque conventionnelle.
- 72. c) Nécessité de l'autorisation administrative.
- 73-75. Réponses aux objections tirées de l'autorisation de plaider, de la prescription et de l'assimilation des communes aux mineurs.
- 76-77. d) L'hypothèque judiciaire n'est pas une simple mesure conservatoire.
- 78-80. Droit de suite. — Incompatibilité avec les règles de l'administration des biens communaux.
- 81-84. Droit de préférence. — Distinction entre le cas de consignation du prix et celui de délaissement de l'immeuble.
- 85-90. e) Corrélation entre l'insaisissabilité des immeubles communaux et l'impossibilité de les grever d'hypothèque.

- 91-94.** *f)* Raisons d'ordre pratique. — Espèces diverses. —
95. Doctrine.

CHAPITRE III

L'Hypothèque judiciaire et les établissements publics.

- 96-97.** Inapplicabilité.

- 98.** Exception pour les associations syndicales autorisées.

*
* *

- 99-100.** Conclusion sur la 1^{re} Partie.

DEUXIÈME PARTIE

**Règles spéciales édictées en vue de procurer l'exécution
des décisions judiciaires rendues contre les personnes
morales du droit administratif.**

SECTION I

L'ÉTAT

CHAPITRE UNIQUE

Absence de moyens de contrainte.

- 101-103.** Historique.

- 104.** Acquiescement des dettes de l'Etat. — Règles générales.

- 105.** Liquidation.

- 106.** Ordonnancement.

- 107.** Payement

- 108.** Marche à suivre.

- 109.** Refus de liquidation. — Recours contentieux.

- 110-112.** Refus d'ordonnancement — Aucun recours.

- 113.** Refus de payement. Distinction.

- 114-115.** Obligation morale du ministre : Responsabilité devant les Chambres. — Faute lourde : Responsabilité personnelle.

SECTION II

DÉPARTEMENTS. COMMUNES. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

CHAPITRE I

Aperçu Historique.

- 116.** Généralités.

*
* *

- 117.** *Communes* — Origine très ancienne de leur personnalité morale. — Droit romain. — Ancien droit.
- 118-119.** Constituante. — Unité de l'organisation municipale.
- 120.** Convention. — Partage et nationalisation des biens communaux.
- 121.** Consulat et Empire. — Centralisation administrative — Germe du système de l'inscription et de l'imposition d'office.
- 122-124.** Restauration. — Tendance vers la déconcentration et la décentralisation administrative. Répercussion sur les droits des créanciers communaux.
- 125** Projet Martignac du 9 février 1829.

*
* *

- 126.** *Départements*. — Création. — Développement rapide de leurs attributions.
- 127.** Reconnaissance de leur personnalité.
- 128-129.** Projet de loi de 1866.

*
* *

- 130.** *Etablissements publics*. — Suppression en 1791 — Leur rétablissement.

131 Droits des créanciers — Silence des textes.

CHAPITRE II

De l'Inscription d'Office.

132. Moyens de contrainte légale.§ I. — *Communes.*

133 Refus d'exécution. — Marche à suivre par le créancier.

1) *Autorités compétentes pour inscrire d'office.*

134. Préfet. — Président de la République.

2) *Pouvoir discrétionnaire de l'autorité supérieure.*

135-137. Justification de ce pouvoir. — Son étendue.

3) *Recours du créancier contre le refus d'inscription d'office.*

138. Recours hiérarchique.

139-140. Recours contentieux.

4) *Formalités particulières en cas d'inscription.*

141. Double formalité.

142-145. 1. Mise en demeure. — Délai. — Arrêté préfectoral. —
Recours.

146-148. 2. Acte spécial — Arrêté pris en Conseil de préfecture.
— Décret présidentiel.

5) *Exigibilité de la dette. Quotité de la dépense pouvant faire
l'objet de l'inscription.*

149. Conditions d'exigibilité.

150. Quotité.

151. Communes co-débitrices.

152. Concordance de la somme avec celle indiquée dans la
mise en demeure.

6) *Recours contre l'acte administratif portant inscription d'office.*

153. Recours contentieux.

- 154. Qui peut l'intenter ?
- 155. Par quels moyens ?
- 156. Recevabilité.
- 157-158. Causes d'irrecevabilité.

§ II. — *Départements.*

- 159-160. Application des mêmes principes. — Différences de détail.

§ III. — *Etablissements publics.*

- 161. Distinctions.
- 1^o — *Fabriques.*
- 162-163. Intérêt rétrospectif. — Règles particulières.
- 2^o — *Hospices.*
- 164. Silence des textes.
- 165. Incertitude de la doctrine.
- 166. Jurisprudence ministérielle.
- 167-168. Jurisprudence du Conseil d'Etat.
- 3^o — *Associations syndicales.*
- 169. Décret du 9 mars 1894.
- 170. Jurisprudence.
- 4^o — *Chambres de commerce.*
- 171. Décret du 3 septembre 1854. Controverse.
- 172. Loi du 9 avril 1898.
- 173. Jurisprudence du Conseil d'Etat.

CHAPITRE III

De l'Imposition d'Office.

- 174. L'imposition d'office n'est pas la conséquence nécessaire de l'inscription.
- 175. Limites du pouvoir de l'Administration.

§ I. — *Communes.*

- 1) *Autorités compétentes pour imposer d'office.*
- 176. Cas où il y a lieu d'imposer d'office.

- 177-178.** Loi du 5 avril 1884 (art. 149) : Décret présidentiel ; Loi spéciale.
- 2) *Nouvelle mise en demeure préalable à l'imposition.*
179. Justification de cette formalité.
- 3) *Imposition d'office par décret Limite maximum. Répartition entre les contribuables.*
180-181. Fixation annuelle du maximum par la loi de finances.
182-183. Contribuables soumis à l'imposition.
184. Exception. — Art. 131 de la loi municipale.
185. Non-extension de cet article à certains établissements publics — Critique.
- 4) *Recours en matière d'imposition d'office.*
186. Pouvoir discrétionnaire de l'Administration. — Refus d'imposition. — Absence de recours contentieux.
187-188. Imposition d'office. — Droit de recours du Conseil municipal.
189. Contribuables soumis à l'imposition. — Droit de recours personnel.
190. Contribuable créancier de la commune. — Droit de recours.

§ II. — Départements.

- 191.** Loi du 10 août 1871 (art. 62 nouveau).
192. Règles spéciales. — Inscription et imposition d'office : Décret unique.
193. Absence de nouvelle mise en demeure.
194. Maximum dans le cas d'imposition par décret.

CHAPITRE IV

Du Mandatement d'Office.

- 195.** Application des règles de la comptabilité publique.
- 1) *Autorités compétentes pour mandater d'office.*
196. *Communes.* — Maire. — Adjoint : nécessité d'une délégation spéciale.

- 197. Refus du maire. — Droit du préfet.
- 198. *Départements*. — Préfet, ordonnateur unique.
- 199. Refus du préfet. — Recours.
- 200. *Etablissements publics*. Distinction

2) *Conditions exigées.*

- 201. Arrêté préfectoral en Conseil de préfecture.
- 202. Dépense autorisée. — Crédit inscrit au budget.
- 203. Créance liquide et exigible.
- 204. Mise en demeure préalable.

3) *Recours contre l'arrêté de mandatement d'office.*

- 205. Cas de recevabilité.
- 206. Cas d'irrecevabilité.

CHAPITRE V

De la Vente d'office des biens mobiliers et immobiliers.

- 207-208. Communes: — Art. 110 de la loi municipale.
- 209. Départements. — Silence de la loi du 10 août 1871.
- 210. Etablissements publics. — Hôpitaux et hospices.
- 211. Autorités compétentes pour décider la vente.
- 212. Droit du créancier sur le prix.
- 213. Pouvoir de l'Administration pour décider la vente et désigner les biens à aliéner. — Biens soumis au régime forestier.
- 214. Refus d'autorisation. — Absence de recours
- 215. Pratique administrative. — Application exceptionnelle de l'art. 110.

CONCLUSION

- 216-219. Appréciation générale du système de contrainte légale.
- 220-221. Critique.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1

PREMIÈRE PARTIE

**Les voies d'exécution du droit commun sont-elles applicables
aux personnes morales du droit administratif.**

TITRE I

Les Saisies.

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'Etat</i>	13
CHAPITRE II. — <i>Autres personnes morales administratives</i>	25
I. — Communes	28
II. — Départements.	34
III. — Etablissements publics et Etablissements d'utilité publique	34
CHAPITRE III. — <i>Justification du privilège d'insaisissabilité à l'égard de l'Etat, des départements, des commu- nes et des établissements publics</i>	42

TITRE II

L'Hypothèque judiciaire.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Caractères généraux. Son inappli- cabilité aux biens de l'Etat</i>	49
---	----

	Pages
CHAPITRE II. — <i>Controverse en ce qui concerne les départements et les communes. Examen de la controverse.</i>	55
1 ^{re} Théorie : Affirmative.	55
2 ^e Théorie : Négative	78
CHAPITRE III. — <i>L'hypothèque judiciaire et les établissements publics</i>	114

DEUXIÈME PARTIE

**Règles spéciales édictées en vue de procurer l'exécution
des décisions judiciaires rendues contre
les personnes morales du droit administratif.**

SECTION I

L'Etat.

CHAPITRE UNIQUE. — <i>Absence de moyens de contrainte.</i>	117
--	-----

SECTION II

Départements. Communes. Etablissements publics.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Aperçu historique.</i>	132
CHAPITRE II. — <i>De l'Inscription d'office</i>	153
§ I. — Communes	155
1. Autorités compétentes pour inscrire d'office	156
2. Pouvoir discrétionnaire de l'autorité supérieure	158
3. Recours du créancier contre le refus d'inscription d'office.	161
4. Formalités particulières en cas d'inscription.	165
5. Exigibilité de la dette. Quotité de la dépense pouvant faire l'objet de l'inscription	170
6. Recours contre l'acte administratif portant inscription d'office.	174
§ II. — Départements.	181
§ III. — Etablissements publics.	184
1. Fabriques	185

TABLE DES MATIÈRES

263

	Pages
2. Hospices.	187
3. Associations syndicales	193
4. Chambres de commerce	196
CHAPITRE III. — <i>De l'Imposition d'office</i>	202
§ I. — Communes.	204
1. Autorités compétentes pour imposer d'office	204
2. Nouvelle mise en demeure préalable à l'imposition.	207
3. Imposition d'office par décret. Limite maximum. Répartition entre les contribuables	210
4. Recours en matière d'imposition d'office.	217
§ II. — Départements	221
CHAPITRE IV. — <i>Du Mandement d'office</i>	225
1. Autorités compétentes pour mandater d'office.	226
2. Conditions exigées.	230
3. Recours contre l'arrêté de mandatement d'office.	233
CHAPITRE V. — <i>De la Vente d'office des biens mobiliers et immobiliers</i>	236
CONCLUSION.	245
TABLE ANALYTIQUE.	253

